Solvay Brussels School Economics & Management

Dulbea

ULB

Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem

Juin 2019

Rapport préparé pour l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM)

Malory Rennoir et Ilan Tojerow (DULBEA)

Policy Paper N°19.03

Rapport final

Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem

Malory RENNOIR[1] et **Ilan TOJEROW**[2]

DULBEA

Département d'économie appliquée de l'ULB

28 Juin 2019

[1] mrennoir@ulb.ac.be | 02/650.92.37

[2] itojerow@ulb.ac.be | 02/650.41.19

Table des matières

Résumé opérationnel **5**

1. Introduction **12**

1.1. Contexte de la convention de recherche 15

1.1.1. L'État fédéral belge au gré des réformes institutionnelles *15*

1.1.2. Transfert de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) *16*

1.1.3. Transfert de compétences entre les entités fédérées belges : le cas du transfert de compétences entre la Région wallonne et la Communauté germanophone *18*

1.1.4. Compétences fédérales liées au contrôle de la disponibilité par les entités fédérées au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) *20*

1.1.5. Le cadre normatif fédéral lié au contrôle de la disponibilité par les entités fédérées au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) *22*

1.1.6. Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem *25*

1.2. Objectifs de la convention de recherche 26

1.3. Considérations méthodologiques 28

1.4. Structure du rapport d'évaluation 30

2. Les dispositifs d'accompagnement et de contrôle à destination des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi : exercices de benchmarking portant sur les pratiques organisationnelles des services publics de l'emploi **32**

2.1. Modélisation des pratiques organisationnelles au niveau théorique 33

2.1.1. Modèle organisationnel I : organismes publics distincts avec des agents spécialistes *34*

2.1.2. Modèle organisationnel II : organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes *36*

2.1.3. Modèle organisationnel III : organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes *38*

2.1.4. Modèle organisationnel IV : organisme public unique avec un référent unique *40*

2.1.5. Externalisation et privatisation des activités liées à l'accompagnement *43*

2.2. Synthèse des enseignements de la littérature empirique 45

2.3. Synthèse des pratiques organisationnelles nationales 49

2.3.1. Les pratiques organisationnelles en vigueur avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) *49*

2.3.2. Le contrôle de la disponibilité des chômeurs en Région wallonne de langue française (Forem) *52*

2.3.3. Suivi et contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en Région flamande (VDAB) *65*

2.3.4. Le contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale (Actiris) *76*

2.3.5. Le contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en Communauté germanophone (ADG) *88*

2.3.6. Synthèse comparative des enseignements du benchmarking national *95*

2.4. Synthèse comparative des exercices de benchmarking 100

3. Conclusions relatives au mode d'organisation actuel des dispositifs d'accompagnement et de contrôle au Forem ainsi qu'à son impact sur le parcours d'insertion professionnelle des chômeurs domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française 104

3.1. Question de recherche n°1 104

3.2. Question de recherche n°2 109

3.3. Question de recherche n°3 113

3.4. Question de recherche n°4 118

3.5. Question de recherche n°5 122

3.6. Question de recherche n°6 128

4. Conclusion générale **135**

5. Recommandations et pistes de réflexion **137**

Références bibliographiques **142**

Références juridiques **147**

Annexes **150**

Annexe 1. Transfert de compétences fédérales vers les entités fédérées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) : défédéralisation des compétences relatives au marché du travail 150

Annexe 2. Organisation hiérarchique de trois services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, Actiris et ADG) 152

Annexe 3. Modèle organisationnel flamand des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au suivi du comportement de recherche d'emploi des chômeurs (VDAB) 156

Annexe 4. Synthèse comparative des enseignements du benchmarking national 157

Résumé opérationnel

Complémentairement à la mission d'audit interne du Forem[3], cette convention de recherche a pour objectif d'évaluer qualitativement le dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs mis en place par le Gouvernement de la Région wallonne au Forem au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), en partant d'exercices de benchmarking (théorique, empirique, institutionnel, juridique, national et international) et d'enquêtes de terrain (entretiens collectifs et individuels) réalisées auprès de diverses parties prenantes des services publics régionaux/communautaires de l'emploi (Forem, Actiris, ADG et VDAB).

Régionalisation du contrôle des chômeurs

Le contrôle des chômeurs de l'ONEM faisait partie des compétences relatives au marché du travail qui ont été « régionalisées » au 1er juillet 2014 dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (Bayenet et al., 2017 ; Tojerow et al., 2013). Cette régionalisation concernait, d'une part, la mise en œuvre des procédures de contrôle de la disponibilité active et passive (y compris l'octroi de sanctions y afférentes) prévues par le cadre normatif fédéral en matière de contrôle (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*) et, d'autre part, la compétence d'octroi de dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail (Bayenet et al., 2017). Entre la date de la régionalisation (1er juillet 2014) et celle de la reprise effective (1er janvier 2017 en Région de Bruxelles-Capitale et 1er janvier 2016 dans les deux autres Régions), en vertu d'un principe de continuité, c'est l'ONEM qui a poursuivi le contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs.

Intégration du contrôle des chômeurs au Forem

Á la date fixée du 1er janvier 2016, le contrôle des chômeurs a été effectivement repris par la Région wallonne et intégré au Forem[4]. Cette intégration du contrôle au sein des autres compétences du Forem fut ensuite consacrée légalement par le décret du 17 mars 2016, révisant le décret organique du Forem du 6 mai 1999. De manière générale, si l'intégration du contrôle au Forem est réussie d'un point de vue « institutionnel » (***question de recherche n°1***) et « opérationnel » (***question de recherche n°3***), elle

[3] Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle, Département d'Audit interne du Forem, Audit n° 0518, 21 janvier 2019.

[4] Au 1er janvier 2016, en vertu de l'article 139 de la Constitution, la Région wallonne a transféré l'exercice du contrôle des chômeurs à la Communauté germanophone pour les chômeurs domiciliés sur le territoire de la Région wallonne où elle exerce les compétences qui lui ont été attribuées (*cf. la sous-section 1.1.3.*).

n'est pas encore pleinement aboutie au niveau de la mise en place d'une culture de travail commune à l'ensemble des composantes de l'insertion professionnelle[5] (***question de recherche n°2***).

Dès le mois de janvier 2016, grâce aux actions préalables réalisées par les pouvoirs publics wallons (identification des enjeux de la régionalisation, analyse des risques liés au contrôle, analyse SWOT portant sur le modèle organisationnel établi, agencement des locaux, développements informatiques, etc.), la continuité du contrôle des chômeurs wallons a pu être assurée par le Forem (***question de recherche n°1*** et ***question de recherche n°3***). Au 1er janvier 2016, un service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » était opérationnel et les évaluateurs (anciennement « facilitateurs et auditeurs » de l'ONEM) disposaient des outils nécessaires à la mise en œuvre des procédures de contrôle de la disponibilité, notamment de la disponibilité active (***question de recherche n°1***). En effet, un retard a été enregistré au niveau du contrôle de la disponibilité passive en raison de développements informatiques requis et de la formation nécessaire des évaluateurs (Forem, 2017). Le contrôle de la disponibilité adaptée a, quant à lui, été effectif en 2018 (Forem, 2019). Néanmoins, les décisions prises dans le cadre du contrôle des disponibilités passive et adaptée ne représentent qu'une partie relativement faible des décisions d'évaluation prises annuellement par le Forem (7,7% contre 92,3% pour la disponibilité active en 2018).

Dès lors, nous pouvons avancer que le Forem exécute bien sa nouvelle mission de contrôle des chômeurs et que 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 » (***question de recherche n°3***). Néanmoins, ce choix a maintenu une séparation nette (professionnelle et culturelle) importante entre les métiers de conseillers référents (accompagnement) et d'évaluateurs (contrôle) que les mécanismes d'articulation et d'objectivation, mis en place dans le courant du 1er semestre 2017, n'ont pas encore réussi à atténuer (***question de recherche n°2***).

Articulations entre l'accompagnement et le contrôle

En vue de répondre à l'un des objectifs du Contrat de gestion 2017-2022[6], le Forem a entrepris un processus de rapprochement (étape par étape) entre l'accompagnement et le contrôle, avec pour objectifs d'améliorer la qualité des informations traitées par les agents et de renforcer la cohérence du parcours du demandeur d'emploi. Ce rapprochement s'est réalisé via : 1/ des actions de communication en vue, d'une part, de maîtriser les risques inhérents au changement d'environnement de travail et, d'autre part, de répondre aux inquiétudes du personnel de l'ONEM « transféré » (évaluateurs) et du

[5] La notion d'intégration « culturelle » s'interroge sur la culture du travail qui va émerger au Forem à la suite des échanges (articulations au sens large du terme) entre les conseillers référents du Forem (mais aussi les autres métiers du Forem liés à l'accompagnement) et les anciens agents de l'ONEM devenus aujourd'hui des évaluateurs du Forem.

[6] Son article 16.2 stipule que « *Le Forem s'engage à œuvrer à une collaboration accrue entre les conseillers référents et les évaluateurs en vue d'une plus grande cohérence dans l'accompagnement et le parcours du demandeur d'emploi* ».

personnel du Forem (conseillers référents) ; 2/ la mise en place d'une procédure interne permettant aux évaluateurs d'accéder à des informations, via une zone de contextualisation, qui étaient initialement limitées aux conseillers référents ; 3/ l'évolution du processus d'objectivation en vue de maîtriser les facteurs déclenchant les procédures de litige ; 4/ la possibilité d'échanges directs entre l'accompagnement et le contrôle (agents et responsables).

Si ces articulations (au sens large du terme), techniques et procédurales selon les termes de Van Asbrouck (2018), ont décloisonné professionnellement et opérationnellement les deux métiers (***question de recherche n°3***), elles n'ont toutefois pas encore permis de les instituer culturellement au sein d'une vision commune de l'insertion (ou une culture de travail commune) qui serait promue par le Forem (***question de recherche n°2***). D'ailleurs, les autres métiers de l'accompagnement (formations, conseillers entreprises, etc.) et les partenaires externes du Forem ne sont pas encore concernés par ces articulations, ce qui est le signal d'un cloisonnement encore important des services et des activités au Forem. Les interlocuteurs du contrôle rencontrés lors de nos enquêtes de terrain avancent la difficulté d'intégration interne de leur métier au sein du Forem. Sur ce point, Van Asbrouck (2018) avance également que « *le tableau apporté par les évaluateurs exprime que le Forem ne les a pas encore institués en interne. Il a ajouté une fonctionnalité à ses activités* ».

Si ces articulations semblent avoir un impact positif sur l'exécution du contrôle par les évaluateurs (mise à disposition de plus d'informations pour réaliser les évaluations), la question qui se pose est aussi de savoir en quoi la réalisation de ces articulations améliore la pratique professionnelle des conseillers référents ou, en d'autres termes, en quoi la réalisation de ces articulations aide ou oriente le conseiller référent dans ses démarches professionnelles avec les demandeurs d'emploi (***question de recherche n°3***). Ces articulations semblent davantage mobiliser les conseillers référents, en vue d'améliorer la mise en œuvre du contrôle des chômeurs (rapprochement à sens unique), bien que les informations transmises restent souvent lacunaires.

Cadre normatif fédéral en matière de contrôle des chômeurs

L'intégration du contrôle des chômeurs est également aboutie d'un point de vue « normatif » (***question de recherche n°4***). En effet, l'exécution du contrôle au Forem est effectuée dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière. 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 (***question de recherche n°3***). La Direction du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem promeut également le respect des règles d'éthique et l'égalité de traitement des chômeurs par l'intermédiaire d'instructions claires décrivant la manière dont les évaluateurs doivent exécuter les entretiens d'évaluation et de

processus réguliers d'évaluation réalisés par les responsables d'équipe du contrôle (observations d'entretiens, contrôle qualité des rapports d'évaluation, etc.).

Après leur inscription comme demandeurs d'emploi au Forem, les chômeurs wallons sont informés de leurs droits et obligations, des modalités de la procédure de contrôle qui va leur être soumise et des procédures de recours possibles. Un constat équivalent a pu être établi au niveau des autres services publics de l'emploi (Actiris, VDAB et ADG). Pour un intervenant externe, il est néanmoins plus facile de trouver des informations au niveau de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale car ces entités fédérées ont établi des arrêtés détaillant précisément les modalités des procédures de contrôle qu'elles appliquent, ce qui n'est pas le cas pour la Région wallonne et la Communauté germanophone qui utilisent des procédures de travail internes (***question de recherche n°4***).

Organisation des activités liées à l'accompagnement et au contrôle des chômeurs

Qu'elles soient actuelles ou d'avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)[7], les pratiques nationales organisant et coordonnant les activités liées à l'accompagnement et au contrôle des chômeurs ne suivent pas les tendances internationales (Desplatz et al., 2013 ; Georges, 2007 ; Hespel et al., 2011 ; Immervoll et al., 2018) : développement d'un agent unique complet (le cas de Pôle Emploi en France), mise en place d'un profilage statistique sophistiqué des demandeurs d'emploi (États-Unis, Pays-Bas, etc.), externalisation à grande échelle des activités liées à l'accompagnement (France, Pays-Bas, Royaume-Uni, etc.), etc. (***question de recherche n°5***).

Á l'instar de la Région wallonne, les trois autres entités fédérées ont intégré le contrôle dans leur service public de l'emploi déjà responsable des activités d'accompagnement (VDAB, Actiris et ADG). Elles ont aussi choisi d'établir une Direction à gestion distincte pour exécuter ce contrôle. Si les choix convergent d'un point de vue institutionnel (organisme public unique) et structurel (directions à gestion distincte), des différences apparaissent au niveau des modalités « opérationnelles » d'évaluation de la disponibilité active en Région de Bruxelles-Capitale et au niveau des articulations « accompagnement/contrôle » en Région flamande :

- L'approche bruxelloise d'évaluation de la disponibilité active se divise en trois étapes (évaluation sur dossier, entretien individuel et entretien en Collège des trois) en vue de rendre cette évaluation plus objectivée, efficace et impartiale[8] (***question de recherche n°5***). Si l'approche bruxelloise permet de mieux objectiver les procédures d'évaluation, alors cela peut rendre le contrôle plus efficace dans le sens où il y a moins d'erreurs commises dans la mesure de l'intensité de la recherche

[7] L'évolution du partage institutionnel des fonctions en matière d'emploi et de chômage est disponible dans le rapport d'évaluation (*cf. la sous-section 2.3.1.*).

[8] Cette approche bruxelloise d'évaluation de la disponibilité active en trois étapes est détaillée dans le rapport d'évaluation (*cf. la sous-section 2.3.4.*).

d'emploi. Cockx et al. (2018) avancent qu'un contrôle moins bien « réalisé » (moins « objectivé ») pourrait réduire les effets du contrôle sur la probabilité de retrouver un emploi. Dès lors, si l'approche bruxelloise permet un contrôle plus objectivé, impartial et efficace, alors elle pourrait mieux jouer son rôle dans le processus d'insertion des chômeurs sur le marché du travail. Mais si ce contrôle n'est pas correctement « réalisé », alors il peut être contre-productif pour les chômeurs avec une faible employabilité et/ou pour ceux qui sont en mauvaise santé avec comme risque que ces chômeurs sortent effectivement du chômage, mais pour se retrouver en incapacité (De Brouwer et al., 2019). Cette dernière affirmation se doit toutefois d'être nuancée par d'autres résultats de la littérature empirique qui montre qu'une absence totale de contrôle diminue aussi la probabilité de retour en emploi (Card et al., 2015 ; Klepinger et al., 2002 ; Mc Vicar, 2008 ; Meyer, 1995). En réalité, l'effet direct du contrôle sur la probabilité de retrouver un emploi se situe surtout dans le passage d'une situation « sans contrôle » à une situation avec un « contrôle standard du comportement de recherche d'emploi[9] ». Tout contrôle « excédentaire » à ce niveau standard n'engendrerait pas forcement une probabilité plus grande de retrouver un emploi. Cela signifie que les ressources (supplémentaires) consacrées par Actiris au contrôle (trois étapes) ne sont peut-être pas aussi optimalement utilisées que si elles étaient employées au niveau de l'accompagnement.

- La <u>dynamique professionnelle « accompagnement/contrôle » établie par le VDAB</u> diffère de celle mise en place par les autres services publics de l'emploi (Forem, ADG et Actiris). Dès le 1er janvier 2016, le suivi du comportement de recherche d'emploi a été directement intégré par le VDAB dans son processus de médiation au travail[10]. Cette médiation a d'ailleurs été promue sur tout le territoire flamand comme étant l'objectif central que devait poursuivre tout agent du VDAB (établissement d'une finalité commune pour tous les métiers de l'insertion). Dans les faits, la Région flamande n'a donc pas fusionné les métiers du contrôle (facilitateur + auditeur = évaluateur), mais a réuni les métiers de conseiller référent (conseil) et de facilitateur (suivi/évaluation) au sein d'un agent « médiateur » exerçant à la fois de l'accompagnement et une partie du contrôle (***question de recherche n°5***). D'un point de vue conceptuel, le médiateur du VDAB constitue donc une variante du « référent unique » (***question de recherche n°6***). Lors de chaque contact, le médiateur doit évaluer la situation du demandeur d'emploi par rapport au marché du travail (statut) : « autonome » (évaluation sur la base du dossier = fonction de contrôle) ou « non autonome » (soutien personnel, contrat formel et contrat ultime = fonctions de médiation et de contrôle/suivi). Ce statut peut évoluer à tout moment au cours du processus de médiation. Autrement dit, un accompagnement est uniquement apporté aux demandeurs d'emploi « non autonomes » et éloignés du marché du travail.

[9] Marinescu (2017) définit le contrôle standard du comportement de recherche d'emploi comme une situation où les chômeurs doivent prouver périodiquement à l'agence pour l'emploi qu'ils sont toujours sans emploi et/ou à la recherche d'un emploi.

[10] Le processus de médiation (au travail) du VDAB est détaillé dans le rapport d'évaluation (*cf. la sous-section 2.3.3.*).

In fine, le modèle du VDAB permet donc, d'une part, de baliser les médiateurs dans les démarches qu'ils entreprennent avec les demandeurs d'emploi (association d'une fonction au statut du demandeur d'emploi) et, d'autre part, d'allouer les ressources (temps et capital humain) en fonction des besoins réels d'un demandeur d'emploi à un moment donné dans le temps (accompagnement si nécessaire, mais contrôle standard permanent pour tous les demandeurs d'emploi).

La littérature empirique apporte aussi des enseignements concernant le modèle du VDAB (***question de recherche n°5***). Premièrement, si le processus de médiation au travail du VDAB permet de dégager du temps au niveau de l'accompagnement (pas d'accompagnement individualisé pour les demandeurs d'emploi sous statut « autonomes »), alors le temps consacré par un médiateur à un demandeur d'emploi considéré comme « non autonome » sera plus important, ce qui augmentera ses chances de retrouver plus rapidement un emploi (Behaghel et al., 2014). Deuxièmement, le processus d'accompagnement du VDAB, basé sur un profilage des demandeurs d'emploi (pas nécessairement d'accompagnement pour tous les demandeurs d'emploi, mais contrôle standard pour tous), permet de réallouer des ressources internes (temps et capital humain) à la prise en charge des demandeurs d'emploi sous statut « non autonomes », particulièrement éloignés du marché du travail. Sur ce point, Van den Berg et al. (2006) montre qu'un accompagnement plus intensif, couplé à un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail.

Si la littérature empirique en la matière fait part d'un certain nombre d'éléments relatifs à l'impact de différents modèles d'organisation (ou d'articulation de l'accompagnement et du contrôle) sur l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, l'idéal serait, bien évidemment, à l'avenir que les pouvoirs publics wallons mènent, à l'instar des récentes études réalisées par Colombo et al. (2019) et De Brouwer et al. (2019), leurs propres études économétriques pour objectiver concrètement ces éléments dans le cas wallon, sachant, d'ailleurs, que la situation socio-économique d'une région peut avoir un rôle dans les résultats obtenus. Partant de là, la question qui se pose, par exemple, est de savoir si le modèle de médiation du VDAB, constituant une autre forme possible d'articulation des activités d'accompagnement et de contrôle, n'est viable que parce que le chômage est frictionnel, plutôt que structurel comme en Région wallonne ? Que se passerait-il si le taux de chômage venait à subitement augmenter en Région flamande ?

Recommandations et pistes de réflexion

Les recommandations et pistes de réflexion proposées dans le rapport d'évaluation regroupent les divers enseignements tirés des exercices de benchmarking et des enquêtes de terrain ainsi que les points d'attention identifiés dans le Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Elles constituent des ***supports*** et des ***outils*** pouvant être utilisés par le Forem dans le cadre de l'organisation des activités

d'accompagnement et de contrôle. Ces recommandations montrent ainsi que l'actuel modèle organisationnel du Forem n'est pas encore totalement efficient et que certaines adaptations techniques et procédurales, notamment au niveau des articulations (partage des informations entre les agents), devront encore être apportées au cours des prochaines années (à court/moyen terme).

Au cours de cette période d'optimisation (***1er niveau de la 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 du VDAB (***2e niveau de la 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 « optimisé », en vue de garantir l'exécution des missions d'accompagnement et de contrôle qui lui sont 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.

1. Introduction

Les politiques de l'emploi se définissent comme « *l'ensemble des interventions publiques sur le marché du travail, visant à en améliorer le fonctionnement et/ou à diminuer les déséquilibres qui peuvent y apparaître* » (Gautié, 1993). Bien que générale, cette définition rappelle, tout d'abord, que les objectifs poursuivis par ces interventions publiques sur le marché du travail ne doivent pas simplement être réduits à la lutte contre le chômage. Ce n'est que lorsque le chômage est identifié comme étant le principal problème sur le marché du travail, par pénurie de demande de travail (pénurie d'offres d'emploi) et/ou d'offre de travail (pénurie de demandes d'emploi), que les politiques de l'emploi peuvent se voir assigner cet objectif global. Cette définition met également en lumière la dualité du rôle des politiques de l'emploi sur le marché du travail. En effet, celles-ci peuvent porter, d'une part, sur l'amélioration de son fonctionnement (les politiques de l'emploi dites « *actives* » luttant directement contre le rationnement des emplois sur le marché du travail : les dispositifs utilisés par les services publics de l'emploi, la formation sous toutes ses formes, les subventions à l'embauche, etc.) et, d'autre part, sur la réduction des conséquences liées aux déséquilibres potentiels pouvant s'y dérouler (les politiques de l'emploi dites « *passives* » atténuant directement les effets du rationnement des emplois sur le marché du travail : les dispositifs liés à l'assurance-chômage, les retraites anticipées, le partage du travail par la réduction du temps de travail, etc.).

Parmi les politiques de l'emploi intervenant « activement » sur le marché du travail, on retrouve en réalité toute une série de dispositifs de nature hétérogène, mis en œuvre dans des contextes institutionnels, culturels, politiques et socio-économiques différents, et s'adressant à des publics variés (Card et al., 2010, 2015 ; Crépon et al., 2016 ; L'Horty, 2006). Tous ces dispositifs « actifs » de l'emploi peuvent se classer en trois grandes catégories, même si, dans chacune d'elles, l'hétérogénéité demeure entière (Card, 2014 ; Kluve, 2010) :

- Les ***dispositifs d'aide à la recherche d'emploi*** (les dispositifs liés à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi[11]) et les ***dispositifs de suivi de la recherche d'emploi*** (les dispositifs de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi auxquels les demandeurs d'emploi sont périodiquement soumis ainsi que les sanctions y afférentes en cas de non-respect de leurs devoirs et obligations) ;

- Les ***dispositifs liés à la reprise d'études, de formations ou de stages*** ;

[11] Les dispositifs « actifs » relatifs à l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) regroupent en réalité toute une série de dispositifs liés à l'accueil, l'orientation, la médiation, la formation ainsi qu'au conseil et au placement, intervenant à différents stades du parcours d'insertion professionnelle des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'un service public de l'emploi.

- Les ***dispositifs de soutiens financiers à la création d'emplois*** (les primes à l'embauche, les réductions de cotisations sociales, etc.).

Réalisée par le *Département de l'Université Libre de Bruxelles en Économie Appliquée* (ci-après dénommé « DULBEA »), en collaboration avec l'*Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi* (ci-après dénommé « Forem »), cette convention de recherche propose une évaluation qualitative d'un dispositif de suivi de la recherche d'emploi en vigueur depuis le 1er janvier 2016 au sein d'une entité fédérée de l'État fédéral belge[12]. Plus précisément, elle se focalise sur le dispositif de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi (y compris la dimension « prise de décision en termes de sanction ») s'adressant aux demandeurs d'emploi domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française[13], tel qu'il est actuellement organisé, coordonné et exécuté par le Forem, et ce dans le respect des dispositions du cadre normatif fédéral en la matière[14] (*cf. la sous-section 1.1.5.*) repris dans la réglementation fédérale du chômage[15].

Concrètement, cette évaluation qualitative du dispositif de contrôle de la disponibilité du Forem se structure autour de trois axes d'analyse.

Le ***premier axe*** se concentre sur l'intégration de la compétence « *de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité, et d'imposition de sanctions y relatives*[16] », régionalisée dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem[17]. Il examine également dans quelle mesure les choix organisationnels et/ou structurels opérés par le Gouvernement de la Région wallonne ont (eu) un impact sur cette intégration, mais aussi sur l'exécution par le Forem de la fonction de contrôle en tant que telle. Une attention particulière est également accordée aux articulations et interactions développées et/ou promues par le

[12] Bayenet et al. (2013) précise que le terme « *État fédéral* » est généralement utilisé pour désigner le niveau de pouvoir national. Or, la Constitution belge l'utilise pour caractériser la structure fédérale du pays. Dans ce rapport d'évaluation, nous utiliserons dès lors la même terminologie que la Constitution belge en parlant d'*État fédéral* pour désigner cette structure fédérale du pays, et d'*Autorité fédérale* pour désigner les institutions politiques du niveau national.

[13] Le territoire de la Région wallonne de langue française correspond au territoire total de la Région wallonne, hormis le territoire de la Région wallonne où la Communauté germanophone exerce les compétences qui lui ont été attribuées (*cf. la sous-section 1.1.3.*).

[14] Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les article 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté (M.B., 23 décembre 2015).

[15] Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B., 31 décembre 1991), et ses modifications ultérieures.

[16] L'exécution matérielle des sanctions, à savoir le paiement ou non des allocations de chômage ou d'insertion aux chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'un service public de l'emploi belge, est toujours une compétence fédérale exercée par l'ONEM, en collaboration avec les organismes de paiement (FGTB, CSC, CGSLB et CAPAC). L'ONEM est également toujours compétent pour l'octroi de certaines sanctions (*cf. la sous-section 1.1.4.*).

[17] Au 1er juillet 2014, la compétence « *de définition et d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages)* » a été régionalisée dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (*cf. la sous-section 1.1.2.*). Au 1er janvier 2016, elle a été effectivement intégrée par le Gouvernement de la Région wallonne dans les missions, fonctions et compétences du Forem.

Forem entre les agents exécutant la nouvelle mission régionale de contrôle (dénommés dans le jargon professionnel du Forem comme des « évaluateurs ») et les agents responsables des fonctions de conseil et de placement[18] (dénommés dans le jargon professionnel du Forem comme des « conseillers référents ») pour lesquelles le Forem était déjà compétent avant la mise en œuvre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).

Le ***deuxième axe*** questionne l'efficacité de l'actuel mode d'organisation des dispositifs du Forem liés à l'accompagnement et au contrôle, dont les particularités et les caractéristiques sont explicitées dans le présent rapport d'évaluation (*cf. la sous-section 2.3.2.*), sur le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi wallons, catégorisés dans la réglementation fédérale du chômage de la manière suivante (*cf. la sous-section 1.1.5.*) : les chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans, les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus et les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits qui bénéficient d'une allocation de garantie de revenus (AGR)[19].

Le ***troisième axe*** s'interroge enfin sur la possibilité et/ou la pertinence de faire évoluer l'actuel mode d'organisation du Forem vers une autre forme organisationnelle possible pour les dispositifs liés à l'accompagnement et au contrôle, 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)[20] et en identifiant, d'autre part, d'éventuelles autres options organisationnelles possibles au niveau international. En effet, afin d'évaluer si l'actuel mode d'organisation du Forem est optimal en termes d'efficacité sur le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi wallons et en vue de nourrir des pistes de réflexion quant à une possible évolution à court/moyen/long terme de ce modèle, nous jugeons pertinent d'analyser les forces et les faiblesses d'autres modèles appliqués par d'autres services publics de l'emploi, mais aussi d'identifier les éventuelles opportunités qu'ils offrent et/ou les potentielles menaces qu'ils engendrent,

[18] Par placement, il faut comprendre que les demandeurs d'emploi sont non seulement conseillés dans leurs démarches par les services publics de l'emploi, mais aussi soutenus activement dans le cadre de leur recherche d'emploi.

[19] Un travailleur à temps partiel avec maintien des droits est un travailleur qui travaille à temps partiel mais qui est assimilé à un travailleur à temps plein. L'allocation de garantie de revenus (AGR), à charge de l'ONEM, vise à garantir aux chômeurs qui acceptent un emploi à temps partiel un revenu global (rémunération + allocation) au moins égal à leur allocation de chômage complet. Les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits ont droit à une allocation de garantie de revenus (AGR) si : 1/ ils restent inscrits comme demandeurs d'emploi à temps plein et restent disponibles sur le marché du travail pour un emploi à temps plein ; 2/ ils ont demandé à leur employeur d'obtenir un emploi à temps plein qui deviendrait vacant dans l'entreprise ; 3/ ils ont demandé à leur employeur d'adapter leur contrat de travail s'ils prestent régulièrement un nombre d'heures supérieur à celui prévu dans le contrat de travail.

[20] Les modèles organisationnels établis par les entités fédérées belges (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) sont comparés par trois tableaux synthétiques dans les annexes (*cf. l'annexe 4.*).

d'où la réalisation de plusieurs exercices de benchmarking[21] (théorique, empirique, institutionnel, juridique, historique et national) et d'enquêtes de terrain (rencontres individuelles et entretiens collectifs) auprès des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, ADG, Forem et VDAB)[22].

Avant cela, la suite de cette première partie du rapport d'évaluation introduit, de manière plus détaillée, la présente convention de recherche réalisée par nos soins, en collaboration avec le service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » du Forem et le Département d'Audit interne du Forem[23]. Elle se structure en quatre sections distinctes. La première section rappelle le contexte dans lequel la demande d'évaluation du dispositif de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi, tel qu'établi par le Forem au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), s'est produite (*cf. la section 1.1.*). La deuxième reprécise les objectifs de la convention recherche (*cf. la section 1.2.*). La troisième présente les démarches entreprises pour atteindre ces objectifs (*cf. la section 1.3.*). La quatrième section propose enfin une description de la suite du rapport d'évaluation (*cf. la section 1.4.*).

1.1. Contexte de la convention de recherche

1.1.1. L'État fédéral belge au gré des réformes institutionnelles

La structure de l'État fédéral belge est l'aboutissement d'un long processus, fait de six réformes institutionnelles de l'État (1970, 1980, 1988-1989, 1993, 2001 et 2012-2014) au cours desquelles furent créées les huit entités fédérées (les Communautés (3), les Régions (3) ainsi que les Commissions communautaires (2) suivantes[24] : la Commission communautaire commune (COCOM) et la

[21] Il n'existe pas une définition et une méthodologie universellement acceptée pour le benchmarking. Dans la littérature, il est généralement défini comme un outil d'évaluation, d'analyse comparative, d'adaptation et d'amélioration des performances, développé à partir de connaissances générées par des comparaisons de facteurs contextuels clés (Arrowsmith et al., 2004). L'identification de ces facteurs contextuels clés permet, d'une part, d'identifier les forces et les faiblesses d'une entreprise/organisation/institution ou d'une entité territoriale et, d'autre part, d'améliorer les performances de celle-ci en tenant compte des « meilleures pratiques » (Singh et al., 2012 ; Zelmer et al., 2016).

[22] Les résultats de ces exercices de benchmarking et enquêtes de terrain sont repris dans la deuxième partie du rapport d'évaluation.

[23] La structure hiérarchique du Forem et de son service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité « est disponible dans les annexes (*cf. les figures 1 et 2 de l'annexe 2.*).

[24] Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B., 14 janvier 1989).

Commission communautaire française (COCOF)[25]) composant actuellement l'État fédéral belge (Bayenet et al., 2017)[26].

La reconnaissance constitutionnelle des Régions et des Communautés remonte à la première réforme institutionnelle de l'État (1970). Au cours de cette réforme, des Communautés culturelles furent créées pour répondre à l'aspiration flamande à davantage d'autonomie sur le plan de la culture. La Communauté culturelle allemande (en allemand : Die Deutsche Kulturgemeinschaft) fut, quant à elle, créée en 1973[27].

Lors de la deuxième réforme institutionnelle de l'État (1980)[28], à l'instar des Communautés culturelles française et flamande, la Communauté culturelle allemande est devenue une Communauté à part entière (1983) suite au fait que ces Communautés (3) ne géraient plus uniquement des matières dites « culturelles » (la défense et l'illustration de la langue, le patrimoine culturel, le soutien à la presse écrite, les musées, etc.), mais aussi des matières dites « personnalisables » (la politique de dispensation de soins de santé, à l'exclusion des 7 domaines restés de la compétence de l'Autorité fédérale, et l'aide aux personnes). C'est également au cours de cette deuxième réforme institutionnelle de l'État (1980) que les Régions flamande et wallonne furent mises en place, en application de la révision institutionnelle de 1970. Toutefois, il faudra attendre la troisième réforme institutionnelle de l'État (1988-1989) pour que la Région de Bruxelles-Capitale et les Commissions communautaires (COCOM, COCOF et VGC) soient créées par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

1.1.2. Transfert de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

Au gré des six réformes institutionnelles de l'État fédéral belge, les huit entités fédérées susmentionnées se sont vues assignées diverses compétences relatives aux matières culturelles et personnalisables, à l'enseignement, à la sécurité sociale, à l'économie, à la politique de l'emploi, etc. (Bayenet et al., 2017 ; Behrendt et al., 2013). La compétence évaluée dans le cadre de cette convention de recherche, à savoir celle relative au contrôle de la disponibilité (active et passive) et/ou du comportement de recherche d'emploi (y compris la dimension « prise de décision en termes de sanction ») des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'un service public de l'emploi, fut, quant à elle,

[25] Contrairement à la COCOM et à la COCOF, la Commission communautaire flamande (en néerlandais : Vlaamse Gemeenschapscommissie ou VGC) ne dispose pas de pouvoir législatif : elle ne peut donc pas adopter de décrets, mais seulement des règlements, qu'elle adopte sous la tutelle de la Communauté flamande. Elle n'est donc pas considérée comme une entité fédérée à part entière au sein de l'État fédéral belge.

[26] Bayenet et al. (2017) proposent une description détaillée de l'architecture institutionnelle de l'État fédéral belge, telle qu'elle apparaît au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).

[27] Loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande (M.B., 14 juillet 1973).

[28] Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980), Loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980).

régionalisée lors de la dernière réforme institutionnelle en date. La sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), dont l'accord initial fut signé le 11 octobre 2011 par huit formations politiques francophones et néerlandophones (CD&V, SP.A, Open VLD, Groen, PS, MR, CDH et Écolo)[29], a profondément modifié le partage institutionnel des missions, fonctions et compétences en matière d'emploi et de chômage (Bayenet et al., 2017 ; Dumont, 2015).

Pour rappel, outre un renouveau sur le plan politique (la réforme du bicaméralisme[30], l'extension et l'élargissement de l'autonomie constitutive[31], etc.), la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) prévoyait une réforme en profondeur des mécanismes de financement de l'État fédéral dans son ensemble (à partir du 1er janvier 2015) ainsi qu'un important transfert de compétences de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées pour un montant total estimé à 20,5 milliards d'euros (Bayenet et al., 2017 ; Tojerow et al., 2013). Une partie de ce transfert, estimé à 4,8 milliards d'euros et représentant 23,4% de l'ensemble des compétences « transférées », concernait la régionalisation, à partir du 1er juillet 2014, de plusieurs dispositifs d'allègement du coût du travail développés au niveau fédéral au cours des deux précédentes décennies (pour un montant estimé à 2,6 milliards d'euros)[32], d'autres dispositifs « actifs » de la politique de l'emploi (pour un montant estimé à 2,1 milliards d'euros), mais surtout d'une importante disposition de la réglementation fédérale du chômage (pour un montant estimé à 46,2 millions d'euros et représentant à peine 0,9% de l'ensemble des compétences « transférées » relatives au marché du travail), à savoir le contrôle de la disponibilité sur le marché du travail (active et passive) et/ou du comportement de recherche d'emploi, dont le respect constitue l'une des conditions essentielles d'accès aux allocations pour les chômeurs/demandeurs d'emploi/travailleurs à temps partiel domiciliés sur le territoire de l'État fédéral belge (Bayenet et al., 2017 ; Dumont, 2015 ; Palsterman, 2012)[33].

Plus précisément, concernant la compétence fédérale « *de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs (active et passive) et d'imposition des sanctions* » de l'ONEM, régionalisée à la date du 1er juillet 2014, l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011

[29] Le texte de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, intitulé « *Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes* », est disponible au lien suivant : http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf

[30] Le bicaméralisme est un système d'organisation politique qui divise le Parlement en deux chambres distinctes, une chambre haute et une chambre basse. Ce système a pour but de modérer l'action de la Chambre basse, élue au suffrage direct et représentant donc directement le peuple, en soumettant toutes ses décisions à l'examen de la Chambre haute, élue généralement au suffrage indirect et représentant souvent des départements, des régions ou des États. Au sein de l'État fédéral belge, le parlement fédéral est bicaméral : une Chambre des représentants (la chambre basse) et un Sénat (la chambre haute).

[31] L'autonomie constitutive permet à une entité fédérée de fixer elle-même les règles relatives à l'organisation de ses pouvoirs, au statut de ses gouvernants et gouvernés. Elle a été octroyée à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Communauté flamande lors de la quatrième réforme institutionnelle de l'État (1993). La sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) l'a étendu et, surtout, l'a attribué à la Région de Bruxelles-Capitale (moyennant quelques restrictions dictées par le respect des équilibres linguistiques) et à la Communauté germanophone.

[32] Rennoir et al. (2018) comparent l'orientation des politiques régionales de l'emploi à destination des groupes-cibles au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).

[33] Un tableau reprenant toutes les compétences relatives au marché du travail, défédéralisées dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), est disponible dans les annexes (*cf. le tableau 1 de l'annexe 1.*).

stipulait que « *les Régions reçoivent la pleine compétence de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité active et passive et d'imposition de sanctions des chômeurs y relatives. Elles ont toutefois la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'Autorité fédérale (ONEM) contre rémunération* »[34]. L'accord mentionnait également que « *sur la base de directives européennes, des accords de coopération seront conclus afin de fixer des objectifs communs relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs* ».

Parallèlement au transfert de la compétence susmentionnée, la compétence fédérale « *de définition et d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail* » de l'ONEM a également été régionalisée, au 1er juillet 2014, dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Concernant ce transfert, l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 mentionnait que « *les Régions peuvent déterminer de manière autonome quelles études et formations professionnelles un chômeur indemnisé peut reprendre en conservant ses allocations et quel type de chômeur peut bénéficier de cette mesure* ». L'accord précisait toutefois que « *la détermination du type de chômeur bénéficiaire par les Régions se fera après avis conforme du fédéral* ».

Si la régionalisation juridique de ces compétences a eu lieu au 1er juillet 2014, leur date de reprise effective diffère selon les entités fédérées (*cf. la sous-section 2.3.*). Entre ces deux dates, en vertu d'un principe de continuité, c'est l'ONEM qui a continué à les exercer.

1.1.3. Transfert de compétences entre les entités fédérées belges : le cas du transfert de compétences entre la Région wallonne et la Communauté germanophone

Contrairement à un modèle singulier d'État fédéral où chaque type d'entité fédérée, entité autonome dotée de son propre gouvernement et parlement, exerce ses compétences sur des territoires géographiques distincts, l'État fédéral belge se caractérise par des entités fédérées exerçant des compétences différentes sur des territoires qui se chevauchent (Bayenet et al., 2017 ; Blaise et al. 2014).

Au sein de l'État fédéral belge, l'exercice de compétences différentes par un même type d'entité fédérée (Régions ou Communautés) est dû à la présence de deux mécanismes dérogatoires d'attribution des compétences situés dans la Constitution belge (Behrendt et al., 2013) :

- L'***article 138 de la Constitution belge*** permet la régionalisation partielle de l'exercice de compétences communautaires. Cette disposition, appelée « clause de la Saint-Quentin », prévoit que certaines compétences de la Communauté française peuvent être transférées à la Région wallonne et à la COCOF. D'un point de vue strictement juridique, si l'exercice de la compétence

[34] Aucune région (ni la Communauté germanophone) n'a délégué la mission contrôle dans sa dimension « prise de décision en termes de sanction » à l'Autorité fédérale (ONEM).

est transféré, la compétence en elle-même reste de nature communautaire. Depuis sa création en 1993, cette disposition a donné lieu à plusieurs cas d'application. Par exemple, la Communauté française a transféré aux deux entités fédérées précitées l'exercice de compétences en matière de tourisme, de transports scolaires ainsi que, partiellement, en matière d'aide aux personnes. Au niveau francophone, il a été décidé que la compétence relative à tout type de formation en alternance serait confiée à la Région wallonne et à la COCOF, etc. ;

- L'***article 139 de la Constitution belge*** permet la communautarisation de l'exercice de compétences régionales. D'un point de vue strictement juridique, si l'exercice de la compétence est transféré, la compétence en elle-même reste de nature régionale. Plus précisément, l'article 139 de la Constitution belge consacre le transfert de certaines compétences de la Région wallonne à la Communauté germanophone : « s*ur proposition de leurs Gouvernements respectifs, le Parlement de la Communauté germanophone et le Parlement de la Région wallonne peuvent, chacun par décret, décider d'un commun accord que le Parlement et le Gouvernement de la Communauté germanophone exercent, dans la région de langue allemande, en tout ou en partie, des compétences de la Région wallonne* ». Il précise également que « *ces compétences seront exercées, selon le cas, par voie de décrets, d'arrêtés ou de règlements* ». Cette communautarisation n'est toutefois que partielle : elle n'opérera, en effet, que sur le territoire de la Région wallonne de langue allemande, puisque ce n'est que sur ce territoire que la Communauté germanophone est compétente (article 130, paragraphe 2, de la Constitution belge). Á ne pas confondre avec les « Cantons de l'Est », le territoire de la Région wallonne de langue allemande comprend 9 communes disposant d'un régime de facilités pour les francophones : Eupen, La Calamine (Kelmis), Lontzen, Raeren, Amblève (Amel), Bullange (Büllingen), Burg-Reuland, Butgenbach (Bütgenbach) et Saint-Vith (Sankt-Vith). Préalablement à la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), cette disposition avait déjà donné lieu à trois applications successives et cumulatives concernant les monuments et sites (1993)[35], des compétences en matière d'emploi et de fouilles (1999)[36] et des compétences en matière de pouvoirs subordonnés (2004)[37].

Á la suite de la mise en œuvre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), cette disposition a donné lieu à un nouveau transfert de compétences entre la Région wallonne et la Communauté germanophone. Le 2 juillet 2015, les gouvernements respectifs de ces deux entités

[35] Décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 (M.B., 12 février 1994) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 février 1994 (M.B., 16 mars 1994) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.

[36] Décret du Conseil régional wallon du 6 mai 1999 (M.B., 3 juillet 1999) et décret du conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (M.B., 29 septembre 1999) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

[37] Décret du Parlement wallon du 27 mai 2004 (M.B., 16 juin 2004) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 (M.B., 19 octobre 2004) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.

fédérées se sont, en effet, mis d'accord pour le transfert à la Communauté germanophone, au 1er janvier 2016[38], de l'ensemble des compétences héritées par la Région wallonne en matière d'emploi et de formation professionnelle (à l'exception du système des titres-services)[39] et de la compétence « *de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs et d'imposition des sanctions* ». La compétence « *de définition et d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail* » a également été transférée au 1er janvier 2016 par la Région wallonne à la Communauté germanophone.

Lorsque l'article 139 de la Constitution est appliqué, la Communauté germanophone reçoit des moyens financiers correspondants. En effet, la loi spéciale de financement ne crée aucun impôt propre au bénéfice des Communautés. Les citoyens domiciliés sur le territoire où la Communauté germanophone exerce les compétences qui lui ont été attribuées paient donc leurs impôts régionaux aux autorités wallonnes, de sorte que lorsque celles-ci cèdent l'exercice d'une compétence à la Communauté germanophone, il est logique qu'elles lui transfèrent les moyens financiers correspondants[40].

1.1.4. Compétences fédérales liées au contrôle de la disponibilité par les entités fédérées au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

Au 1er juillet 2014, la compétence de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi ainsi que celle liée à l'octroi des sanctions y afférentes en cas de non-respect des obligations et celle relative à la définition et l'octroi de dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail ont été confiées juridiquement par l'Autorité fédérale aux trois Régions (et par la Région wallonne à la Communauté germanophone au 1er janvier 2016), déjà responsables de l'accompagnement au sens large du terme des demandeurs d'emploi vers l'emploi, tandis que la fonction d'indemnisation (la compétence d'exécution matérielle des sanctions) est restée une compétence fédérale exercée par l'ONEM, en collaboration avec les organismes de paiement (FGTB, CSC, CGSLB et CAPAC).

Outre cette compétence d'exécution matérielle des sanctions (paiement des allocations), et même si une partie des sanctions attribuées dans le cadre de l'assurance-chômage (sanctions à la suite d'une indisponibilité passive ou active) sont aujourd'hui octroyées par les services publics

[38] Décret du 17 décembre 2015 de la Région wallonne (M.B., 29 décembre 2015) et décret du 15 décembre 2015 de la Communauté germanophone (M.B., 30 décembre 2015) modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine.

[39] Bayenet et al. (2018) présentent les principales modifications réglementaires intervenues en Communauté germanophone au niveau de la thématique « groupes-cibles » du volet « Marché de l'emploi » de la sixième réforme institutionnelles de l'État belge (2012-2014).

[40] Bayenet et al. (2007) examinent l'évolution du mécanisme de financement de la Communauté germanophone avant la mise en œuvre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Bayenet et al. (2017) réalisent la même synthèse en prenant en compte les modifications apportées par cette sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).

régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, ADG, Forem et VDAB), l'ONEM a conservé la compétence décisionnelle relative aux sanctions attribuées pour les situations de chômage volontaire, à savoir lorsqu'un travailleur est licencié de son emploi à la suite d'une attitude fautive ou lorsqu'il abandonne celui-ci sans motif valable. Le demandeur d'emploi peut également recevoir une sanction de l'ONEM s'il ne donne pas suite, sans motif valable, à une convocation à se présenter à un bureau de chômage. Enfin, l'ONEM demeure compétent pour appliquer une sanction administrative au chômeur inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi qui commet une infraction à la réglementation fédérale du chômage. C'est le cas si le chômeur omet de faire une déclaration requise ou la fait tardivement, s'il fait une déclaration inexacte ou incomplète, s'il ne complète pas correctement sa carte de contrôle, s'il fait usage de faux documents pour obtenir des allocations, etc.

Comme déjà mentionné, la définition de la réglementation liée à l'assurance-chômage est demeurée fédérale au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). L'Autorité fédérale est donc toujours compétente pour la définition du cadre normatif en matière d'emploi convenable, de recherche active d'un emploi, de contrôle administratif, de critères de sanction, mais aussi en matière de contrôle de la disponibilité, etc.

Avant de passer à la description du cadre normatif fédéral traçant les lignes directrices générales à suivre par les entités fédérées dans la mise en œuvre des différentes procédures de contrôle de la disponibilité (active, adaptée et passive) applicables à des groupes spécifiques de chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi (*cf. la sous-section 1.1.5.*), attardons-nous un instant sur le partage des missions, fonctions et compétences en matière d'emploi et de chômage issu de cette sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Une récente analyse de Bayenet et al. (2018b) laisse penser qu'il est probable qu'en cas de nouvelles discussions institutionnelles, certaines compétences liées au marché du travail tomberont, à nouveau, sur la table des négociations, que ce soit celle liée à la définition de la réglementation du chômage, celle relative à l'indemnisation octroyée dans le cadre de l'assurance-chômage, mais aussi celle liée aux réductions de cotisations sociales, etc.

Á ce propos, Van der Linden (2009) balise le questionnement de la (dé)centralisation des interventions publiques sur le marché du travail à partir de plusieurs critères rationnels de jugement. Dans le cadre de cette convention de recherche, nous appliquons ces critères à la question du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi et, de manière plus générale, à l'assurance-chômage. Si les préférences collectives sont davantage homogènes au niveau des entités fédérées qu'au niveau de l'État fédéral pris dans son ensemble, alors il y a un sens à défédéraliser la réglementation du chômage en matière de critères de sanction. Toutefois, avec le maintien d'une assurance-chômage fédérale, cette défédéralisation de la réglementation en matière de critères de sanction paraitrait difficilement tenable sans l'instauration d'une forte responsabilité financière des trois Régions (et de la Communauté germanophone), dont les modalités d'application sont délicates, dans le financement de l'assurance-

chômage (Van der Linden, 2008 ; Cockx et al., 2011). De plus, si le paiement des allocations de chômage ou d'insertion devient une compétence exercée par les entités fédérées, des politiques différenciées en matière de contrôle (contrôle plus laxiste ou plus sévère en fonction du contexte socio-économique) pourrait voir le jour, ce qui soulèverait la question du principe d'égalité de traitement de personnes domiciliées sur un même territoire national (Van der Linden, 2008 ; Cockx et al., 2011).

1.1.5. Le cadre normatif fédéral lié au contrôle de la disponibilité par les entités fédérées au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

Au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), si quatre entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) sont devenues responsables pour organiser, coordonner et exécuter le contrôle de la disponibilité (active et passive) et/ou du comportement de recherche d'emploi (y compris la dimension « prise de décision en termes de sanction ») s'adressant aux chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi ainsi qu'aux travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) domiciliés sur les territoires où elles exercent leurs compétences, elles doivent le faire dans le respect d'un cadre normatif toujours déterminé par l'Autorité fédérale, et donc commun à l'ensemble du territoire de l'État belge. Faisant partie intégrante de la réglementation fédérale du chômage, ce cadre normatif définit les principes généraux à suivre en matière de contrôle de la disponibilité, tout en laissant une certaine latitude aux quatre entités fédérées précitées qui peuvent elles-mêmes déterminer les délais et les modalités de ce contrôle.

Fixé par l'arrêté royal du 14 décembre 2015[41], le cadre normatif fédéral consacre légalement le contrôle des trois disponibilités suivantes :

- La ***disponibilité active*** consiste en l'obligation pour le chômeur inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi[42], d'une part, de collaborer, activement et positivement, aux actions prévues dans son plan d'action individualisé (PAI) construit avec un conseiller d'un service public régional/communautaire de l'emploi en vue de sa réinsertion sur le marché du travail et, d'autre part, de rechercher lui-même activement un emploi par des démarches personnelles, régulières et diversifiées[43]. C'est le service public régional/communautaire de l'emploi qui évalue la disponibilité active du chômeur inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi selon les

[41] Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les article 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté (M.B., 23 décembre 2015).

[42] Une partie des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) est également soumise à la procédure de contrôle de la disponibilité active.

[43] Ces démarches sont évaluées à partir de preuves matérielles produites par le chômeur inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi ou, à défaut de preuves matérielles, sur la base d'une déclaration sur l'honneur écrite, précise, crédible et vérifiable.

modalités et les délais qu'il détermine. En cas d'évaluation négative, le chômeur inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi reçoit une sanction de la part de ce même service. L'exécution matérielle de la sanction est néanmoins toujours effectuée par le service public fédéral de l'emploi (ONEM). Dans certains cas, la procédure de contrôle de la disponibilité active peut être temporairement suspendue. C'est le cas si le chômeur est dispensé de l'obligation d'être disponible sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages), si le chômeur renonce aux allocations ou s'il suit un trajet d'accompagnement spécifique ou adapté à son état de santé.

- La ***disponibilité passive*** représente l'obligation, pour tous les chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi et pour tous les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR), de répondre aux propositions qui leur sont faites par un service public régional/communautaire de l'emploi. Les deux groupes-cibles susmentionnés peuvent être sanctionnés, par exemple, s'ils refusent un emploi convenable, s'ils refusent ou abandonnent une formation ou un stage, s'ils ne donnent pas suite à une convocation ou à une invitation à se présenter chez un employeur, s'ils refusent de participer à un plan d'action individualisé (PAI), s'ils refusent un reclassement professionnel, etc. (Forem, 2019).

- La ***disponibilité adaptée***[44] se définit comme une situation où « *il y a lieu de rester inscrit comme demandeur d'emploi, de donner suite aux offres d'emploi et de collaborer aux actions personnalisées et spécifiques de l'accompagnement individualisé proposé par les services publics régionaux/communautaire de l'emploi, mais qu'il n'est nul besoin de chercher soi-même activement un emploi* » (ONEM, 2016).

Ensuite, en fonction de la procédure de contrôle de la disponibilité applicable, le cadre normatif fédéral différencie les trois publics-cibles suivants :

- Les ***chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans*** sont soumis au contrôle de leur disponibilité active. Cette dernière est évaluée périodiquement par un service régional/communautaire de l'emploi pendant toute la durée du stage d'insertion professionnelle (SIP) ou pendant la période de chômage :
    - La disponibilité active du jeune qui s'inscrit comme demandeur d'emploi après la fin de ses études, et qui répond aux conditions en matière d'âge et d'étude, doit être évaluée, par un service régional/communautaire de l'emploi, au moins deux fois pendant la période couverte par le

[44] Arrêté royal du 19 juin 2015 modifiant les articles 56 et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B., 3 juillet 2015). Arrêté royal du 19 juin 2015 modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise (M.B., 3 juillet 2015). Ces deux arrêtés royaux sont entrés en vigueur avec effet rétroactif au 1er janvier 2015 et concernent les « nouveaux » chômeurs à partir de cette date.

stage d'insertion professionnelle (310 jours). Le droit aux allocations d'insertion est ouvert à l'issue de ce stage si le jeune demandeur d'emploi âgé de moins de 25 ans a obtenu deux évaluations positives. En cas d'évaluation négative, l'ouverture du droit aux allocations d'insertion est postposée jusqu'au moment où le jeune a obtenu deux évaluations positives, qu'elles soient successives ou non. Dans ce cas, le droit aux allocations d'insertion peut être ouvert au plus tôt 3 mois après la date de la dernière évaluation négative.

- La même procédure de contrôle de la disponibilité active s'applique aux bénéficiaires d'allocations de chômage (jusqu'à l'âge de 59 ans) et aux bénéficiaires d'allocations d'insertion (jusqu'au moment où le droit à ces allocations prend fin). En pratique, la disponibilité active du chômeur complet indemnisé doit être évaluée au moins une fois par an (12 mois). Dans le respect de cette limite, le service régional/communautaire de l'emploi fixe la périodicité et le timing des évaluations en tenant compte du profil du chômeur et des délais de réalisation des actions prévues dans le plan d'action individualisé (PAI). Toutefois, si le chômeur a fait l'objet d'une évaluation négative, une nouvelle évaluation doit avoir lieu au plus tard six mois après l'évaluation négative ou six mois après l'expiration de la sanction. Les sanctions applicables sont définies par la réglementation fédérale du chômage. Après deux évaluations positives successives, les évaluations négatives antérieures ne sont plus prises en compte.

- Les ***chômeurs complets âgés de 60 ans et plus (y compris les chômeurs qui bénéficient d'un complément d'entreprise)*** sont soumis au contrôle de la disponibilité adaptée jusqu'au moment où ils satisfont aux conditions d'âge et de carrière professionnelle pour en être dispensés. Le cadre normatif fédéral stipule qu'un accompagnement personnalisé doit être proposé au chômeur au plus tard le 9e mois qui suit le début de son chômage ou à partir de l'âge de 60 ans, si, à ce moment, il est déjà chômeur depuis au moins 9 mois. Une évaluation globale est réalisée au plus tard un an (12 mois) après le début de l'accompagnement personnalisé, dans le but de vérifier si le chômeur a collaboré positivement aux actions prévues.

- Les ***travailleurs à temps partiel avec maintien des droits bénéficiant d'une allocation de garantie de revenus (AGR)*** sont soumis, depuis le 1er septembre 2016, au contrôle de leur disponibilité sur le marché du travail. En fonction du régime de travail, ces travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) sont soumis au contrôle de la disponibilité active ou adaptée :

  - Le travailleur à temps partiel avec maintien des droits (AGR) dont le régime de travail est inférieur à un mi-temps est soumis à l'obligation de disponibilité active pendant les 12 premiers mois de son occupation. Cette disponibilité est évaluée une fois par le service régional/communautaire de l'emploi pendant ladite période des 12 mois. La procédure et les sanctions sont les mêmes que pour les chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans.

- L'obligation de disponibilité adaptée s'applique, d'une part, au travailleur à temps partiel avec maintien des droits (AGR) occupé au moins à mi-temps, à partir du début de son occupation à temps partiel et, d'autre part, au travailleur à temps partiel avec maintien des droits (AGR) occupé dans un régime de travail inférieur à un mi-temps, après la période des 12 premiers mois d'occupation. Ces travailleurs à temps partiel ne doivent pas avoir atteint l'âge de 55 ans au 1er octobre 2015. L'accompagnement offert prend la forme d'un plan d'action individualisé (PAI) personnalisé ayant pour but d'accompagner le travailleur à temps partiel vers un emploi à temps plein. Ce plan est proposé par un service régional/communautaire de l'emploi au plus tard le 9e mois qui suit le début de l'occupation à temps partiel, s'il s'agit d'un travailleur occupé au moins à mi-temps ou au plus tard le 9e mois qui suit la fin de la période des 12 premiers mois d'occupation, s'il s'agit d'un travailleur occupé à moins d'un mi-temps. Une évaluation globale est réalisée au moins une fois tous les deux ans (24 mois), dans le but de vérifier si le travailleur à temps partiel a collaboré positivement aux actions prévues. En cas d'évaluation négative, le travailleur à temps partiel est, selon le cas, exclu de l'allocation de garantie de revenus (AGR) pendant une période déterminée ou il perd le statut de travailleur à temps partiel avec maintien des droits.

1.1.6. Évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs, tel que mis en œuvre au sein du Forem

Au lendemain du transfert des compétences relatives au marché du travail réalisé lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), et conformément à l'article 16.3 « *Évaluation du dispositif* » du Titre II « *Rôles respectifs du Forem et du Gouvernement* » du Contrat de gestion 2017-2022 conclu avec le Gouvernement de la Région wallonne[45], le Forem s'est engagé à réaliser *« une évaluation de l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité des chômeurs pour juin 2019 au plus tard, à associer le Ministre de tutelle à ces travaux d'évaluation et à proposer, par le biais de son Comité de Gestion, les éventuelles adaptations à apporter au dispositif* ». Pour répondre à cet engagement, deux rapports complémentaires ont été réalisés au cours de la période allant de juin 2018 à juin 2019.

D'une part, le Département d'Audit interne du Forem a réalisé une mission d'audit interne au cours de la période allant de juin 2018 à novembre 2018. La version finale du Rapport d'Audit interne (Audit N° 0518), intitulé « *Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle* », nous a été transmise le 23 janvier 2019 par le Forem. Cette mission avait pour

[45] Signé le 7 mars 2017, le Contrat de gestion 2017-2022 définit précisément les missions poursuivies par le Forem en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi et de contrôle de la disponibilité. Il est disponible au lien suivant : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391423804365/20170131_Contrat_de_gestion_2017_2022_du_FOREM%2C0.pdf

objectifs, d'une part, d'évaluer la maturité des éléments de contrôle mis en œuvre en interne par le Forem en vue de maîtriser les activités du processus de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi (au regard des risques inhérents à l'exercice de ces activités) et, d'autre part, d'évaluer la maturité des mécanismes d'articulation et d'objectivation, développés et promus par le Forem, entre les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (uniquement sous ses dimensions de conseil et de placement) et de contrôle de la disponibilité (y compris la dimension « prise de décision en termes de sanction »), intervenant à différentes étapes du parcours d'insertion professionnelle des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi et domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française.

D'autre part, le Forem souhaitait disposer d'un appui externe en vue d'intégrer à ce Rapport d'Audit interne (Audit N° 0518) une comparaison des options actuellement prises par les autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi belges (Actiris, VDAB et ADG) en matière d'organisation, de coordination et d'exécution des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi et au contrôle période de leurs devoirs et obligations. Tel est l'objectif général poursuivi par la présente convention de recherche réalisée au cours de la période allant d'octobre 2018 à juin 2019.

1.2. Objectifs de la convention de recherche

Au regard des enjeux pour le Forem liés à la régionalisation de la compétence « *de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi et d'imposition des sanctions y afférentes en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations* »[46], et complémentairement à la mission d'audit interne réalisée au préalable par le Département d'Audit interne du Forem (*cf. la sous-section 1.1.6.*), la présente convention de recherche a pour objectifs, d'une part, d'évaluer qualitativement l'ensemble du dispositif de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi, tel qu'il est actuellement déployé au Forem dans le respect des critères d'évaluation définis par le cadre normatif fédéral (*cf. la sous-section 1.1.5.*) et, d'autre part, d'analyser les articulations, développées et promues par le Forem, entre ce nouveau dispositif régional de contrôle et les divers dispositifs d'accompagnement offerts aux demandeurs d'emploi wallons.

[46] Cf. la note du Comité de gestion du Forem du 9 septembre 2014 (doc. 14.0808 CG) qui stipulait que les enjeux liés au transfert de cette compétence se situaient à deux niveaux :

- « Au niveau régional, il s'agissait pour le Forem de pouvoir : i. Définir des processus de travail cohérents entre le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et articuler les deux services, afin de passer d'une approche purement mécaniste à une approche plus personnalisée du contrôle, et d'éviter de faire du contrôle une démarche administrative inadaptée aux caractéristiques des personnes et du marché du travail, ii. Réaliser des économies générales dans la mise en place d'un nouveau système qui permettrait de réallouer des moyens humains à l'accompagnement » ;
- « Au niveau fédéral, il s'agissait pour le Forem de garantir l'exécution de cette nouvelle compétence dans le respect des textes légaux en matière de disponibilité et de la volonté de préserver le modèle de sécurité sociale belge ».

Plus concrètement, au travers d'actions de benchmarking et d'enquêtes de terrain (rencontres individuelles ou entretiens collectifs) auprès de parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (*cf. la section 1.3.*), le présent rapport d'évaluation cherche à fournir des réponses aux six questions de recherche formulées dans le cahier des charges et reprises, ci-dessous, dans l'***encadré 1***.

Encadré 1. Questions de la convention de recherche

Question 1. La mission de contrôle a-t-elle bien été intégrée dans les missions du Forem ?

Question 2. Le choix d'exercer la mission de contrôle dans un service à gestion distincte a-t-il ou non un impact sur cette intégration ?

Question 3. Le choix d'exercer la mission de contrôle dans un service à gestion distincte a-t-il ou non un impact sur l'exécution du contrôle ?

Question 4. Comment le dispositif de contrôle de la disponibilité (dans toutes ses composantes) tel que transféré au Forem, s'inscrit-il dans le cadre de la réglementation chômage (AR 91) aujourd'hui ?

Question 5. En fonction des résultats du benchmarking, la mise en place de pratiques différentes entre les services publics de l'emploi belges pour exercer le contrôle de la disponibilité a-t-elle un impact sur une meilleure prise en compte des caractéristiques des personnes (dans le respect du cadre légal prescrit) ainsi que sur le parcours des demandeurs d'emploi en termes d'insertion (action du comportement de recherche d'emploi) ?

Question 6. Le Forem a opté pour la séparation des fonctions de contrôle et d'accompagnement. Quel serait l'impact sur les dimensions de contrôle et d'accompagnement si l'Office optait pour une fonction unique ? Quels seraient les éléments importants à prendre en compte pour fonder une décision en la matière ?

Outre cette analyse qualitative du modèle du Forem relative à l'organisation, la coordination et l'exécution des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité, cette convention de recherche a également pour ambition de fournir, si nécessaire, des recommandations d'amélioration utiles à court terme au Forem dans l'exercice de ces activités ainsi que des pistes d'évolution et/ou de réflexion pour le moyen/long terme.

1.3. Considérations méthodologiques

En vue d'atteindre les objectifs définis dans la précédente section (*cf. la section 1.2.*), nous avons développé une méthodologie basée, 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 services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, VDAB, Actiris et ADG).

Au cours de la période de recherche (octobre 2018 - juin 2019), les démarches concrètes que nous avons entreprises peuvent être synthétisées de la manière suivante :

1. Synthèse de l'évolution du partage des missions, fonctions et compétences en matière d'emploi et de chômage au gré des réformes institutionnelles de l'État belge. Cette démarche a pour objectif de donner une perspective institutionnelle et historique à notre exercice de benchmarking national ;

2. Description du transfert des compétences relatives au marché du travail réalisé dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). L'objectif de cette description est de nourrir notre exercice de benchmarking national au niveau institutionnel ;

3. Présentation de l'actuel cadre normatif fédéral relatif au contrôle de la disponibilité (active, passive, adaptée) et/ou du comportement de recherche d'emploi intervenant à différents stades du parcours d'insertion professionnelle des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi et domiciliés sur le territoire de l'État belge. Cette présentation a pour objectif de nourrir notre exercice de benchmarking national au niveau juridique ;

4. Rencontres (individuelles ou collectives) et échanges avec plusieurs parties prenantes du Forem en vue de nourrir notre exercice de benchmarking national[47] :

    - Afin d'appréhender au mieux l'intégration de la mission de contrôle au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem, mais aussi en vue de comprendre les principes du modèle établi récemment par le Forem pour organiser, coordonner et exécuter les activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi, nous avons rencontré plusieurs membres du service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » du Forem. La plupart de ces

[47] L'organigramme général du Forem ainsi que celui de son service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité « se trouvent dans les annexes (*cf. les figures 1 et 2 de l'annexe 2.*).

rencontres se sont déroulées au Siège central du Forem à Charleroi. Les autres rencontres ont, quant à elles, eu lieu sur des sites du Forem situés à Jambes et à Mons :

- Rencontres (individuelles et collectives) et échanges avec la Direction du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem ;
- Rencontre individuelle et échanges avec la responsable du service « Coordination interrégionale du Contrôle de la disponibilité » du Forem ;
- Dans l'optique de détecter de potentielles différences infrarégionales quant à l'intégration de la mission de contrôle au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem, nous avons participé à deux réunions collectives avec, d'une part, les services « Contrôle » de l'est de la Région wallonne de langue française (Namur, Arlon-Marche, Huy, Liège, Verviers) et, d'autre part, avec les services « Contrôle » de l'ouest et du centre de la Région wallonne de langue française (Mouscron, Tournai, Mons, La Louvière, Charleroi, Nivelles).

- Rencontres collectives et échanges avec des membres du Département d'Audit interne du Forem au Siège central du Forem à Charleroi ;
- Réception, prise de connaissance et intégration d'une partie des conclusions, recommandations et pistes de réflexion du Rapport d'Audit interne (Audit N°0518) (2019) réalisé au préalable par le Département d'Audit interne du Forem ;
- Rencontre individuelle et échange avec un membre du Comité de gestion du Forem (banc syndical) et une conseillère au Forem (délégué syndicale) au Centre Universitaire Zénobe Gramme situé sur le Campus Charleroi Ville-Haute ;
- Rencontre individuelle avec le Directeur Accompagnement du Siège central du Forem à Charleroi ;
- Rencontre individuelle avec deux membres du Comité de gestion du Forem (banc patronal).

5. Rencontres et échanges avec des membres du personnel des directions/services responsables du contrôle de la disponibilité au sein des autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (VDAB, Actiris et ADG)[48] également concernés 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) :

[48] Les organigrammes d'Actiris et de l'ADG se trouvent dans les annexes (*cf. les figures 3 et 4 de l'annexe 2.*).

- Rencontre collective et échange avec plusieurs membres de l'équipe centrale du Service « Contrôle » du VDAB (Région flamande) au Siège central de Bruxelles ;
- Rencontre individuelle et échange avec le service « Contrôle » de l'ADG (Communauté germanophone) à son Siège central d'Eupen ;
- Rencontre collective et échange avec plusieurs membres du personnel de la Direction « Disponibilité » d'Actiris (Région de Bruxelles-Capitale) ;
- Outre ces différents entretiens, nous avons analysé les textes législatifs et les autres rapports/documents pertinents disponibles sur les sites de ces services publics régionaux/communautaire de l'emploi. Ces derniers nous ont également directement transmis des documents.

6. En vue de détecter d'autres options organisationnelles possibles que celles appliquées au sein de l'État fédéral belge, nous avons réalisé un exercice de benchmarking portant sur les pratiques organisationnelles actuellement en vigueur au niveau international. Bien qu'implémentées dans des contextes socio-économiques, culturels, politiques et institutionnels différents, cette démarche a comme intérêt, d'une part, de savoir si les pratiques organisationnelles récemment mises en place au sein des entités fédérées belges compétentes (notamment au Forem) s'inscrivent dans la tendance internationale et, d'autre part, de 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 et/ou, de manière plus globale, d'insertion sur le marché du travail ;
7. En vue de nourrir notre exercice global de benchmarking au niveau théorique et empirique, nous avons réalisé une revue de la littérature 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.).

1.4. Structure du rapport d'évaluation

Outre cette ***première partie*** introductive contextualisant les contours et objectifs de la demande d'évaluation du dispositif de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi, tel qu'établi par le Forem pour différents profils de demandeurs d'emploi domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française, le présent rapport d'évaluation se décline en trois autres grandes parties d'analyse.

La ***deuxième partie*** du rapport d'évaluation constitue la partie centrale de la recherche. Elle met en perspective les particularités et les caractéristiques de l'actuel modèle organisationnel du Forem avec d'autres options organisationnelles possibles pour les activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi et au contrôle des devoirs et obligations de ceux-ci.

Pour ce faire, elle examine, d'une part, les pratiques organisationnelles des autres entités fédérées (Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) également concernées par l'organisation, la coordination et l'exécution des fonctions d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Elle relie ensuite ces pratiques à plusieurs modèles organisationnels théoriques identifiés et développées par nos soins en collaboration avec le Forem, tout en mettant, si possible, en exergue l'impact de ces pratiques sur la prise en compte des caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi (wallons), inscrits obligatoirement auprès d'un service public régional/communautaire de l'emploi (Forem), ainsi que sur le parcours d'insertion professionnelle de ceux-ci.

Á partir des enseignements tirés de nos exercices de benchmarking (théorique, empirique, institutionnel, juridique, historique et national) et de nos enquêtes de terrain réalisées auprès des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB et ADG), la ***troisième partie*** du rapport d'évaluation répond aux six questions de recherche énoncées dans le cahier des charges (*cf. la section 1.2.*), en s'appuyant aussi, pour chacune d'entre elles, sur les résultats et conclusions de la mission d'audit interne réalisée au préalable par le Département d'Audit interne du Forem[49].

Pour terminer, la ***quatrième partie*** du rapport d'évaluation propose, tout d'abord, une conclusion générale. Ensuite, sur la base des constats établis dans la troisième partie du rapport d'évaluation et de la conclusion générale, la ***cinquième partie*** du rapport d'évaluation fournit des recommandations utiles à court terme au Forem, mais aussi des pistes de réflexion pour le moyen/long terme, quant à l'organisation, la coordination et l'exécution des dispositifs liés à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité au sein du Forem, en s'appuyant, cette fois-ci, sur les recommandations et pistes de réflexion proposées par le Département d'Audit interne du Forem dans son rapport final[50].

Tous les documents (articles scientifiques, rapports de recherche, textes juridiques, notes internes, études de cas, etc.), utilisés dans le cadre de cette convention de recherche, sont référencés à la fin du rapport d'évaluation dans deux sections spécifiques.

[49] Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle, Département d'Audit interne du Forem, Audit n° 0518, 21 janvier 2019.

[50] *Ibid.*

2. Les dispositifs d'accompagnement et de contrôle à destination des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi : exercices de benchmarking portant sur les pratiques organisationnelles des services publics de l'emploi

La deuxième partie du rapport d'évaluation présente les résultats de la démarche méthodologique formulée dans la première partie du rapport d'évaluation et développée pour apporter une réponse claire et précise aux six questions de recherche énoncées précédemment (cf. la section 1.2.)[51].

Plus concrètement, cette deuxième partie du rapport d'évaluation développe tous les enseignements obtenus via nos exercices de benchmarking et nos enquêtes de terrain effectuées auprès de plusieurs parties prenantes, quant aux pratiques organisationnelles mises en place par les services publics de l'emploi pour organiser, coordonner et exercer les diverses activités liées à l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et au contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi (y compris la dimension « prise de décision en termes de sanction »), s'adressant à différents profils de chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi et domiciliés sur le territoire où ils exercent leurs missions, fonctions et compétences. La structure est la suivante.

La ***première section*** propose plusieurs modèles organisationnels théoriques pouvant potentiellement être mis en place par les services publics de l'emploi pour organiser, coordonner et exécuter les fonctions d'accompagnement et de contrôle, intervenant à différents stades du parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Après une description générale, les configurations organisationnelles proposées par ces modèles théoriques sont analysées par l'intermédiaire d'une analyse SWOT (Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces))[52] (*cf. la section 2.1.*).

La ***deuxième section*** dresse, quant à elle, un bilan des résultats de la littérature empirique portant, d'une part, sur les taux de retour à l'emploi de différents profils de demandeurs d'emploi et, d'autre part, sur la qualité des emplois retrouvés par ceux-ci. Á travers la littérature, la qualité des emplois retrouvés par les demandeurs d'emploi se mesure généralement par la stabilité de l'emploi (type de contrat, durée du contrat, etc.) et par le niveau de salaire. Une attention particulière est portée à la potentielle

[51] Les réponses à ces questions sont proposées dans la troisième partie du rapport d'évaluation.

[52] L'analyse SWOT (en anglais : Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) est un outil de diagnostic stratégique. Elle synthétise les forces et faiblesses d'une organisation au regard des opportunités et menaces générées par son environnement.

hétérogénéité des effets identifiés selon la pratique organisationnelle utilisée, le profil du demandeur d'emploi et/ou les deux combinés (*cf. la section 2.2.*).

La ***troisième section*** fait, tout d'abord, le point sur les enseignements que l'on peut tirer au niveau de l'évolution du partage institutionnel des missions, fonctions et compétences en matière d'emploi et de chômage depuis la première réforme institutionnelle de l'État fédéral belge (1970). Complémentairement à cet exercice de benchmarking national au niveau historique et institutionnel, elle s'intéresse ensuite aux choix organisationnels opérés récemment par les gouvernements des quatre entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), pour organiser, coordonner et exécuter les fonctions « distinctes » d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi et de contrôle des devoirs et obligations de ceux-ci. Á partir de ces exercices de benchmarking national, elle identifie ensuite les convergences et divergences organisationnelles entre le modèle établi actuellement par le Forem en Région wallonne de langue française (identifié comme notre « scénario de base ») et, d'une part, les modèles qui étaient appliqués avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) et, d'autre part, ceux qui sont actuellement appliqués par les autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (VDAB, Actiris et ADG) (*cf. la section 2.3.*).

La ***quatrième section*** propose, enfin, une synthèse comparative des enseignements obtenus à partir des exercices de benchmarking et des enquêtes de terrain menées auprès de plusieurs parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi susmentionnés (*cf. la section 2.4.*).

2.1. Modélisation des pratiques organisationnelles au niveau théorique

En prenant comme fixe la répartition des compétences liées au contrôle de la disponibilité issue de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (*cf. les sous-sections 1.1.3. et 1.1.4.*), nous avons identifié quatre modèles organisationnels théoriques ainsi qu'une extension potentiellement applicable à ces modèles, pouvant nous permettre, d'une part, de mieux comprendre les particularités de l'actuel modèle organisationnel établi par le Gouvernement de la Région wallonne au sein du Forem pour organiser, coordonner et exécuter les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle de la disponibilité (prise dans son intégralité) et, d'autre part, d'identifier les similitudes et variations de ces particularités wallonnes avec celles des modèles organisationnels établis au sein des autres entités fédérées belges (Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) également devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) pour contrôler la disponibilité sur le marché du travail des chômeurs domiciliés sur leur territoire.

La section se structure de la manière suivante. Les quatre modèles organisationnels théoriques développés par nos soins sont abordés dans les quatre prochaines sous-sections du rapport d'évaluation. Ces modèles se polarisent autour de trois intermédiaires de l'emploi qui interviennent, à un moment donné, dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi : i. L'organisme public institutionnellement compétent, ii. La direction, le département et/ou le service interne, iii. L'agent de terrain. L'extension applicable à ces quatre modèles est, quant à elle, présentée dans la dernière sous-section (*cf. la sous-section 2.1.5.*).

2.1.1. Modèle organisationnel I : organismes publics distincts avec des agents spécialistes

Le premier modèle théorique est un ***modèle organisationnel « segmenté »***, où les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (les dispositifs liés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi) et le dispositif de suivi de la recherche d'emploi (le dispositif de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi ainsi que les sanctions y afférentes en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations) sont institutionnellement organisés par les pouvoirs publics au sein de deux organismes d'intérêt publics distincts susceptibles, d'une part, de présenter des cultures de travail différentes et, d'autre part, de poursuivre des objectifs (généraux ou sociétaux) distincts. En cas d'État fédéral, ces deux organismes publics peuvent se retrouver à des niveaux de pouvoir différents.

Dans ce cas de figure, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité) sont exécutées professionnellement par des agents spécialistes, que nous appelons « *conseillers/formateurs* » pour l'accompagnement et « *évaluateurs* » pour le contrôle (y compris la fonction de prise de décision en termes de sanction). Toutefois, malgré cette séparation structurelle des organismes publics et professionnelle des agents de terrain, nous émettons l'idée et/ou l'hypothèse d'une continuité dans l'exercice de ces deux fonctions. Dès lors, la dimension d'accompagnement (la dimension de contrôle) peut, à des degrés variables et/ou sous différentes formes, être présente dans la pratique du métier de l'évaluateur (du conseiller/formateur). Cette hypothèse de continuité dans l'exercice de ces deux métiers est maintenue dans les deux prochains modèles organisationnels théoriques (*cf. les sous-sections 2.1.2. et 2.1.3.*), soit tant que la notion de référent unique n'est pas introduite (*cf. la sous-section 2.1.4.*).

Afin d'appréhender au mieux les implications d'une exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle par des agents spécialistes situés au sein de deux organismes publics distincts, nous avons réalisé une analyse des forces[53] et faiblesses[54] de cette configuration

[53] Le champs « Force(s) » désigne tous les atouts internes à l'organisme qui contribuent à la réalisation de ses missions. Ces atouts doivent aider à exploiter les opportunités et à combattre les menaces.

[54] Le champs « Faiblesse(s) » reprend les caractéristiques internes qui influencent négativement le fonctionnement de l'organisme et/ou font obstacle à l'exploitation des opportunités.

organisationnelle (analyse organisationnelle interne), mais aussi des éventuelles opportunités[55] qu'elle offre et des potentielles menaces[56] qu'elle peut engendrer, d'une part, pour les services publics de l'emploi et ses agents de terrain et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi (analyse organisationnelle externe).

Les résultats de cette analyse SWOT sont repris dans le ***tableau 1***.

Tableau 1. Analyse SWOT du modèle organisationnel I « organismes publics distincts avec des agents spécialistes »

Force(s)	Faiblesse(s)
▪ Statut externe clair et précis de chaque organisme public quant aux missions et objectifs qu'il poursuit ; ▪ Positionnement externe clair de chaque organisme public quant au timing de son intervention dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ; ▪ Impartialité externe des services fournis par chaque organisme public : le risque de confusion des rôles est très faible au niveau des demandeurs d'emploi, étant donné la séparation institutionnelle des deux fonctions et géographique/physique des agents de terrain exécutant professionnellement ces fonctions ; ▪ Lisibilité professionnelle interne accrue pour les agents de chaque organisme public ; ▪ Certitude que les moyens alloués par les pouvoirs publics sont utilisés par chaque organisme public pour exécuter, pleinement et effectivement, la fonction pour laquelle il est compétent.	▪ Obligation de développer des outils de communication entre les deux organismes publics afin de coordonner les pratiques des agents exécutant professionnellement les deux fonctions : cela génère des coûts publics en matière de coordination et de collecte de l'information sur les demandeurs d'emploi ; ▪ Obligation pour chaque organisme public de développer des accords de coopération avec l'organisme exécutant la sanction matérielle du contrôle : cela génère des coûts publics en matière de coordination et de collecte de l'information sur les demandeurs d'emploi ; ▪ Présence de coûts immobiliers importants due à la séparation géographique des organismes publics ; ▪ Complexification et redondance des démarches (administratives) à entreprendre par les demandeurs d'emploi ; ▪ Segmentation importante des services de l'emploi fournis par les pouvoirs publics : problème de lisibilité externe en cas de

[55] Le champs « Opportunité(s) » désigne tous les éléments externes pouvant être utilisés pour apporter une contribution aux missions de l'organisme.

[56] Le champs « Menace(s) » désigne les éléments externes pouvant avoir un effet négatif sur les performances de l'organisme.

	mauvaise communication des organismes publics compétents.
Opportunité(s)	**Menace(s)**
▪ Renforcement de l'expertise sur le marché du travail pour l'organisme public exécutant la fonction d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) ; ▪ Pas de risque de confusion des missions pour l'organisme public et des rôles pour les agents de terrain : cohérence dans les objectifs poursuivis pour tous les intermédiaires de l'emploi.	▪ Aucune coopération entre les deux organismes publics et pas de communication entre les agents de terrain, intervenant dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ; ▪ Lutte d'influence entre les deux organismes publics pouvant desservir les intérêts des demandeurs d'emploi ; ▪ Contradiction entre les deux organismes publics.

2.1.2. Modèle organisationnel II : organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes

Le deuxième modèle théorique est un ***modèle organisationnel « faiblement intégré »***, où les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (les dispositifs liés à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi) et le dispositif de suivi de la recherche d'emploi (le dispositif de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi ainsi que les sanctions y afférentes en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations) sont intégrés institutionnellement par les pouvoirs publics dans un seul et même organisme d'intérêt public, quel que soit le niveau de pouvoir compétent en cas d'État fédéral. Dans ce cas de figure, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité) sont organisées au sein de directions internes à gestion distincte par un organisme public unique, mais sont toujours exécutées professionnellement par des agents spécialistes que nous appelons, à nouveau, « *conseillers/formateurs* » pour l'accompagnement et « *évaluateurs* » pour le contrôle (y compris la fonction de prise de décision en termes de sanction).

Afin d'appréhender au mieux les implications d'une telle configuration organisationnelle, nous avons réalisé une analyse de ses forces et faiblesses (analyse organisationnelle interne), mais aussi des éventuelles opportunités qu'elle offre et des potentielles menaces qu'elle peut engendrer, d'une part, pour l'organisme public de l'emploi et ses agents de terrain et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi (analyse organisationnelle externe).

Les résultats de cette analyse SWOT sont repris dans le ***tableau 2***.

Tableau 2. Analyse SWOT du modèle organisationnel II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes »

Force(s)	Faiblesse(s)
▪ Réduction des coûts quotidiens de transaction et de collecte de l'information que supportent les agents de terrain, les responsables et les directions pour s'informer mutuellement et se coordonner ; ▪ Lisibilité institutionnelle externe accrue : offre un accès simplifié aux demandeurs d'emploi à travers le regroupement dans un même lieu physique des différents services utiles à son insertion professionnelle sur le marché du travail (les services de conseil et de placement, le service de formations, les services d'aide sociale, le service de suivi, le contrôle du comportement de recherche d'emploi, etc.) ;	▪ Organiser et exécuter le contrôle dans une direction à gestion distincte de celle de l'accompagnement maintient toujours une séparation entre les deux fonctions ; ▪ Obligation pour l'organisme public unique de développer des outils de communication entre les deux services/directions internes à gestion distincte afin de coordonner les pratiques professionnelles des agents de terrain : cela génère des coûts internes en matière de coordination ; ▪ Obligation pour l'organisme public unique de développer des modes de travail opératoires entre les deux services/directions à gestion distincte (dont la communication interne des informations pertinentes relatives aux demandeurs d'emploi) : cela génère des coûts en matière de coordination ; ▪ Réduction de l'économie de moyens humains qui aurait pu être réalisée si une seule direction avait exercé les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle ; ▪ Si les directions à gestion distincte disposent de structures hiérarchiques différentes, cela peut entrainer des problèmes de communication, que ce soit entre les directions elles-mêmes, mais aussi entre les agents de terrain exécutant professionnellement les fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle, ou entre les agents et la

	direction (qu'elle soit générale ou des services/directions internes). Cela peut également mener à des différences d'interprétation des décisions prises par l'organisme et impactant mutuellement les deux fonctions. ▪ Au niveau informatique : cela nécessite le développement, d'une part, d'une application commune pour tous les agents de terrain et, d'autre part, de nouveaux flux électroniques vers l'externe.
Opportunité(s)	**Menace(s)**
▪ Amélioration de la lisibilité du paysage institutionnel pour tous les agents économiques externes (demandeurs d'emploi, entreprises, partenaires externes, etc.) ; ▪ Mise en balance de l'intensité du contrôle avec le caractère effectif et approprié de l'accompagnement proposé par l'organisme : flexibilisation des devoirs et obligations sur la base du statut réel des demandeurs d'emploi défini pendant l'accompagnement individuel (Dermine et al., 2012).	▪ Cloisonnement des activités entre les services/directions internes à gestion distincte de l'organisme public unique et peu (voire pas) de communication professionnelle entre les agents de terrain intervenant dans les parcours d'activation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ; ▪ Lutte d'influence entre les deux services/directions internes pouvant desservir les intérêts des demandeurs d'emploi ; ▪ Contradiction professionnelle entre des agents d'un même organisme ; ▪ Risque que les moyens alloués par les pouvoirs publics ne soient pas utilisés par l'organisme public pour exécuter, pleinement et effectivement, l'une des deux fonctions.

2.1.3. Modèle organisationnel III : organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes

Le troisième modèle théorique est un ***modèle organisationnel « moyennement intégré »***, où les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (les dispositifs liés à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi) et le dispositif de suivi de la recherche d'emploi (le dispositif de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi ainsi que les sanctions y afférentes

en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations) sont intégrés institutionnellement par les pouvoirs publics dans un seul et même organisme d'intérêt public, quel que soit le niveau de pouvoir compétent en cas d'État fédéral. Dans ce cas de figure, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité) sont organisées au sein d'une direction interne unique par un organisme public unique, mais sont toujours exécutées professionnellement par des agents spécialistes que nous appelons, à nouveau, « *conseillers/formateurs* » pour l'accompagnement et « *évaluateurs* » pour le contrôle (y compris la fonction de prise de décision en termes de sanction).

Afin d'appréhender au mieux les implications d'une telle configuration organisationnelle, nous avons réalisé une analyse de ses forces et faiblesses (analyse organisationnelle interne), mais aussi des éventuelles opportunités qu'elle offre et des potentielles menaces qu'elle peut engendrer, d'une part, pour l'organisme public de l'emploi et ses agents de terrain et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi (analyse organisationnelle externe).

Les résultats de cette analyse SWOT sont repris dans le ***tableau 3***.

Tableau 3. Analyse SWOT du modèle organisationnel III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes »

Force(s)	Faiblesse(s)
▪ Optimisation des échanges professionnels et des partages d'informations entre les agents de terrain ; ▪ Création de synergies entre les responsables des différentes fonctions intervenant dans les processus globaux d'activation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ; ▪ Création de synergies entre tous les agents intervenant dans les processus globaux d'activation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi.	▪ Problèmes d'impartialité des décisions ; ▪ Réaffectation des ressources humaines au niveau des directions et/ou des responsables de services : impossibilité de rassembler les deux anciennes équipes au sein d'un même plateau de travail (contrainte immobilière) ; ▪ Développement nécessaire d'articulations entre tous les agents de terrain intervenant dans les processus d'activation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi : cela peut engendrer des coûts importants et prendre du temps. ▪ Au niveau informatique : cela nécessite le développement, d'une part, d'une application commune pour tous les agents de terrain et,

	d'autre part, de nouveaux flux électroniques vers l'externe.
Opportunité(s)	**Menace(s)**
▪ Assurer aux agents de terrain d'une même direction un socle commun de compétences, leur permettant de répondre aux questions les plus simples, tout en conservant une expertise spécialisée dans leur domaine de prédilection ; ▪ Lisibilité interne accrue au sein de l'organisme public unique ; ▪ Renforcement des interactions entre les agents de terrain : étape intermédiaire vers la mise en place d'un référent unique ? ; ▪ Mise en balance de l'intensité du contrôle avec le caractère effectif et approprié de l'accompagnement proposé par l'organisme public : flexibilisation des obligations sur la base du statut réel des demandeurs d'emploi défini pendant l'accompagnement individuel (Dermine et al., 2012).	▪ Marginalisation potentielle d'une partie des agents de terrain au sein de la direction interne unique en fonction de la culture de travail de l'organisme public unique ; ▪ Marginalisation potentielle de l'exercice de l'une des deux fonctions ; ▪ Risque de confusion des rôles en interne et en externe ; ▪ En cas de hiérarchisation des activités en sous-divisions territoriales, risque d'une divergence importante dans l'exécution des fonctions, que ce soit au niveau de l'accompagnement vers l'emploi et/ou du contrôle ; ▪ Risque que les moyens alloués par les pouvoirs publics ne soient pas utilisés par l'organisme public pour exécuter, pleinement et effectivement, l'une des deux fonctions.

2.1.4. Modèle organisationnel IV : organisme public unique avec un référent unique

Le quatrième modèle théorique est un ***modèle organisationnel « intégré »***, également nommé « modèle unique », où les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (les dispositifs liés à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi) et le dispositif de suivi de la recherche d'emploi (le dispositif de contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi ainsi que les sanctions y afférentes en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations) sont intégrés institutionnellement par les pouvoirs publics dans un seul et même organisme d'intérêt public, quel que soit le niveau de pouvoir compétent en cas d'État fédéral.

Dans ce cas de figure, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité) sont toujours organisées au sein d'une direction interne unique par un organisme public unique, mais sont, cette fois-ci, exécutées professionnellement

par un seul et même agent, que nous appelons désormais « *référent unique* » ou « *agent polyvalent* ». En cas d'évolution d'une pratique organisationnelle « moins intégrée » vers celle « intégrée » proposée par ce modèle théorique IV, les pouvoirs publics doivent décider si tous les agents de l'organisme public deviennent directement des référents uniques ou si le contingent total d'agents est désormais constitué de référents uniques et d'agents spécialistes. Cette deuxième possibilité peut être transitoire ou permanente. Toutefois, dans le cadre de l'analyse SWOT qui suit, nous considérons que tous les agents de l'organisme public deviennent directement des référents uniques exécutant pleinement et totalement les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité).

Afin d'appréhender au mieux les implications d'une exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle par un référent unique, nous avons réalisé une analyse des forces et faiblesses d'une telle pratique organisationnelle (analyse organisationnelle interne), mais aussi des éventuelles opportunités qu'elle offre et des potentielles menaces qu'elle peut engendrer, d'une part, pour l'organisme public de l'emploi et ses agents de terrain et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi (analyse organisationnelle externe).

Les résultats de cette analyse SWOT sont repris dans le ***tableau 4***.

Tableau 4. Analyse SWOT du modèle organisationnel IV « organisme public unique avec un référent unique »

Force(s)	Faiblesse(s)
▪ Assurer des allocations internes plus efficientes des ressources humaines ; ▪ Développement des compétences de tous les agents de terrain intervenant dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi ; ▪ Meilleure connaissance de la réglementation fédérale du chômage au niveau des conseillers (les agents spécialistes de l'accompagnement vers l'emploi) ; ▪ Vision éducative du métier de l'agent ; ▪ Prise en charge de davantage de demandeurs d'emploi ; ▪ Centralisation de toutes les informations relatives aux demandeurs d'emploi :	▪ Pas ou peu d'adhésion des agents : présence d'une réticence plus importante des conseillers (les agents spécialistes de l'accompagnement vers l'emploi) à faire du contrôle social ; ▪ Possibilité de burn out des travailleurs à cause de la perte de valeur du métier. Le remplacement de ces agents va entrainer des coûts pour l'organisme public et/ou des problèmes en matière de ressources humaines ; ▪ Disparition de la fonction d'accompagnement au profit de celle de contrôle, étant donné que cette dernière est en lien direct avec l'octroi des allocations de chômage et/ou d'insertion ; ▪ Compétences des agents : connaissance moindre de la réglementation fédérale du

○ Analyse globale du dossier (réduction des pertes d'informations) basée sur tous les paramètres du parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (Van der Linden, 2008) ; ○ Pour les profils de demandeurs d'emploi avec de l'abus : meilleure connaissance de la situation pour évaluer ; ○ Détection et prise en charge plus rapide des demandeurs d'emploi qui vivent sur le système de l'assurance-chômage ; ▪ Clarification des services de l'emploi fournis et messages clairs pour l'externe : amélioration de la lisibilité du paysage organisationnel et institutionnel pour tous les agents (demandeurs d'emploi, entreprises, partenaires externes, etc.).	chômage de la part des conseillers et peu de pratiques en matière d'accompagnement au niveau des évaluateurs : risque de diminution de la qualité des services d'accompagnement fournis et de contrôle de la disponibilité par l'organisme public de l'emploi ; ▪ Risque de perte d'expertise sur le marché du travail ; ▪ Mise en place de formations permettant la polyvalence (cette notion devra toutefois être précisément définie) de tous les agents de terrain, ce qui peut générer des coûts publics importants mais aussi une période transitoire dans l'exécution des fonctions par l'organisme ; ▪ Réaffectation des ressources humaines, que ce soit au niveau des agents et/ou des responsables d'équipes : impossibilité de rassembler les deux anciennes équipes au sein d'un même bâtiment/plateau (contrainte immobilière) ; ▪ Au niveau informatique : cela nécessite le développement, d'une part, d'une application commune pour tous les agents de terrain et, d'autre part, de nouveaux flux électroniques vers l'externe.
Opportunité(s)	**Menace(s)**
▪ Simplification des démarches administratives et parcours d'insertion professionnelle (ou de réorientation) plus fluide et plus cohérent pour les demandeurs d'emploi grâce à la désignation d'un référent unique par l'organisme public unique : « c'est la personne qui connaît le mieux qui évalue » ;	▪ Renforcement de la fonction de contrôle au détriment de la fonction d'accompagnement ou renforcement de la fonction d'accompagnement au détriment du contrôle ; ▪ Risque de confusion des rôles : perte de la relation de confiance avec le demandeur d'emploi ;

▪ Renforcement et articulation de tous les leviers de l'insertion professionnelle ; ▪ Activation renforcée des demandeurs d'emploi (droits et obligations, travail sur le comportement de recherche d'emploi, formations ciblées, etc.).	▪ Risque que les demandeurs d'emploi n'apportent plus tous les éléments pertinents à l'élaboration d'un parcours personnalisé d'insertion professionnelle, le plus efficace pour un retour rapide sur le marché du travail ; ▪ Individualisation de la relation entre le référent unique et le demandeur d'emploi peut donner lieu à des problèmes d'objectivité ; ▪ Réticence de certains opérateurs externes à collaborer au contrôle social.

2.1.5. Externalisation et privatisation des activités liées à l'accompagnement

Applicable aux quatre modèles organisationnels théoriques susmentionnés, cette extension consiste en une ***externalisation***, à un ou plusieurs organismes externes privés, de l'organisation, la coordination et l'exécution des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions), s'adressant à l'ensemble des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'un organisme public de l'emploi et/ou à des groupes spécifiques de ceux-ci (Desplatz et al., 2013).

Dans la littérature, la notion d'externalisation (ou de sous-traitance) des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi se définit simplement comme « *le fait pour un service public de l'emploi de se procurer des services opérationnels à l'extérieur au lieu de les assurer par ses propres moyens* » (Balmary, 2004 ; Desplatz et al., 2013).

Afin d'appréhender au mieux le développement et l'utilisation d'un recours systématique à des opérateurs externes privés pour la sous-traitance (totale ou partielle) des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi, nous avons analysé les forces et faiblesses d'une telle pratique professionnelle (analyse organisationnelle interne), mais aussi les opportunités qu'elle offre et les menaces qu'elle engendre, d'une part, pour l'organisme public de l'emploi et ses agents de terrain et, d'autre part, pour les demandeurs d'emploi (analyse organisationnelle externe).

Les résultats de cette analyse SWOT sont repris dans le ***tableau 5***.

Tableau 5. Analyse SWOT relative à l'externalisation et la privatisation des activités liées à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi

Force(s)	Faiblesse(s)
▪ Logique d'externalisation de capacité, si le service public de l'emploi n'a pas les moyens suffisants pour assurer certaines activités de l'accompagnement. Le maintien d'un socle minimal de sous-traitance permet de faire face à un afflux de demandeurs d'emploi en cas de retournement conjoncturel (crise) ; ▪ Logique d'externalisation de spécialité, en vue d'améliorer l'efficience et la qualité de l'accompagnement offert à certains publics cibles et/ou de réduire la charge de travail des agents de terrain.	▪ Hausse des coûts pour les services publics de l'emploi : la rédaction des contrats de sous-traitance et le suivi de leur réalisation peuvent générer des coûts d'externalisation importants et des coûts de transaction élevés ; ▪ Baisse de la qualité du travail et/ou des connaissances relatives au marché du travail ; ▪ Perte d'expérience générale du service public de l'emploi dans l'accompagnement de certains profils particuliers de demandeurs d'emploi.
Opportunité(s)	**Menace(s)**
▪ Générer des gains d'efficience et des résultats en termes d'insertion, en introduisant une compétition entre les opérateurs privés et le service public de l'emploi ainsi qu'en favorisant le transfert de bonnes pratiques ; ▪ Élargir l'offre de services à destination des demandeurs d'emploi ; ▪ Stimuler l'innovation dans la délivrance des services pour l'emploi, en introduisant une concurrence entre les opérateurs privés et/ou publics pour obtenir les parts de marché ; ▪ Adaptation des capacités de délivrance des services pour l'emploi, en s'épargnant les engagements à long terme du secteur public : les politiques de l'emploi, ayant un rôle contracyclique, doivent s'adapter en permanence à des modifications qualitatives du marché du travail et aux variations de volume de demandeurs d'emploi à reclasser.	▪ Inégalités géographiques entre les zones urbaines et rurales en fonction de la concentration des opérateurs externes privés et/ou publics ; ▪ Risque d'écrémage : les opérateurs externes privés peuvent décider de ne sélectionner que les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail, soit ceux qui sont les plus susceptibles de retrouver un emploi. Cette stratégie leur permet de remplir plus facilement leurs objectifs de placement que s'ils sélectionnaient les demandeurs d'emploi qui auraient le plus à gagner de cet accompagnement sur le long terme ; ▪ Risque de parking : les opérateurs externes privés peuvent négliger les demandeurs d'emploi les plus désavantagés sur le marché du travail, car ils sont difficiles à reclasser et pas assez « rentables » dans une logique de maximisation du profit.

2.2. Synthèse des enseignements de la littérature empirique

Les pratiques des services publics de l'emploi en matière d'organisation, de coordination et d'exécution de l'aide à la recherche d'emploi (accompagnement) et du suivi de la recherche d'emploi (contrôle et sanctions) varient d'un pays à l'autre, qu'il soit membre de l'OCDE ou de l'Union Européenne (Desplatz et al., 2013 ; Georges, 2007 ; Hespel et al., 2011 ; Kluve et al., 2010 ; Marinescu, 2017 ; Parent, 2014). Les critères normatifs d'éligibilité aux allocations de l'assurance-chômage ainsi qu'aux autres allocations, divergent également d'un pays à l'autre (Venn, 2012 ; Immervoll et al., 2018).

Réduction de la durée du chômage

Dans de nombreux pays, la réduction du chômage constitue l'un des plus importants objectifs de politique économique. Articulés ensemble, en tant que politiques « actives » de l'emploi, les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (accompagnement) et de suivi de la recherche d'emploi (contrôle et sanctions) peuvent jouer un rôle important dans ce contexte (Marinescu, 2017). Une méta-analyse portant sur de nombreux dispositifs d'aide à la recherche d'emploi et de suivi de la recherche d'emploi en Europe et en Amérique du Nord montre que ces dispositifs constituent un moyen fiable pour réduire durablement la durée du chômage et augmenter le taux de retour à l'emploi des chômeurs (Card et al., 2015), et qu'ils le font généralement à un faible coût économique par rapport à d'autres politiques « actives » de l'emploi comme, par exemple, la formation professionnelle (Meyer et al., 1995). Ce faible coût (meilleure rentabilité) s'explique par le fait que la plupart de ces dispositifs d'aide à la recherche d'emploi et de suivi de la recherche d'emploi ont des besoins limités en ressources humaines.

La littérature avance néanmoins des effets d'intensité différente dans le temps (Marinescu, 2017). De manière générale, les dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (accompagnement) et de suivi de la recherche d'emploi (contrôle) permettent d'accélérer le retour à l'emploi des chômeurs à court et à moyen terme, avec des effets moindres à long terme (Card et al., 2015). À long terme, c'est la formation professionnelle qui semble la plus efficace pour augmenter le retour à l'emploi (Card et al., 2015), même si sa mise en œuvre « opérationnelle » est beaucoup plus coûteuse pour les pouvoirs publics (Meyer et al., 1995). Finalement, l'aide à la recherche d'emploi (accompagnement) et le suivi de la recherche d'emploi (contrôle) constituent des politiques « actives » de l'emploi plus rentables que la formation malgré une efficacité moindre à long terme (Marinescu, 2017).

Contrôle standard de le recherche d'emploi peut être suffisant

La littérature montre clairement qu'une absence totale de suivi de la recherche d'emploi (contrôle) réduit clairement la probabilité de retrouver un emploi (Klepinger et al., 2002 ; Mc Vicar, 2008 ; Meyer, 1995 ; Parent, 2014 ; Van den Berg et al., 2014). Elle avance aussi que l'effet direct du contrôle sur la

probabilité de retrouver un emploi se situe surtout dans le passage d'une situation « sans contrôle » à une situation avec un « contrôle standard du comportement de recherche d'emploi ».

Marinescu (2017) définit les différentes intensités du contrôle de la recherche d'emploi. Un niveau standard de contrôle nécessite que les chômeurs prouvent périodiquement à l'agence pour l'emploi qu'ils sont toujours sans emploi et/ou à la recherche d'un emploi. Un niveau moyen de contrôle peut obliger les chômeurs à contacter environ deux employeurs par semaine et à le prouver à l'agence pour l'emploi, comme par exemple, dans l'État américain du Maryland (Klepinger et al., 2002) ou en Suisse (Arni et al., 2013). Un niveau renforcé de contrôle oblige les chômeurs à davantage de contacts hebdomadaires avec les employeurs (Klepinger et al., 2002) et/ou entraine davantage d'entretiens avec l'agence pour l'emploi qui évalue le progrès de la recherche d'emploi comme, par exemple, l'évaluation réalisée toutes les deux semaines dans le programme britannique d'allocations aux demandeurs d'emploi (JSA) (Petrongolo, 2009). Néanmoins, tout contrôle au-delà de ce niveau basique n'engendrerait pas forcement une probabilité plus grande de retrouver un emploi (Marinescu, 2017).

Premièrement, une intensification du contrôle ne fonctionne pas s'elle amène les demandeurs d'emploi à abandonner les canaux informels de recherche d'emplois plutôt que d'augmenter la recherche d'emploi (Marinescu, 2017). Les canaux formels de recherche d'emploi, tels que les candidatures à un emploi, sont, preuves à l'appui, contrôlables par les agences pour l'emploi. En revanche, les canaux informels de recherche d'emploi, tels que demander à la famille et aux amis des possibilités d'emploi, ne le sont pas. Par conséquent, le resserrement des normes de contrôle peut amener les chômeurs à utiliser des canaux plus formels aux dépens des canaux informels. Cette substitution entre les canaux de recherche a été démontré pour les demandeurs d'emploi ayant de bonnes perspectives d'emploi aux Pays-Bas, ce qui a eu pour effet de réduire à zéro l'effet d'un contrôle plus intensif de la recherche d'un emploi (Van den Berg et al., 2006). Bien que l'effet ait été généralement insignifiant, le renforcement du contrôle en matière de recherche d'emploi a eu des effets plus positifs pour les demandeurs d'emploi âgés. Ces derniers avaient de moins bonnes perspectives d'emploi et étaient plus susceptibles d'utiliser des filières formelles. En d'autres termes, le renforcement de l'aide à la recherche d'emploi et du suivi de la recherche d'emploi n'aide pas les personnes ayant de bonnes perspectives d'emploi, bien que cela puisse aider ceux dont les perspectives d'emploi sont moins bonnes. In fine, un accompagnement plus intensif, couplé à un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail ou présentant de mauvaises perspectives d'emploi (Van den Berg et al., 2006 ; Van den Berg et al., 2013).

Deuxièmement, un contrôle plus intensif de la recherche d'emploi peut amener les travailleurs à abandonner complètement la recherche d'emploi. L'intuition est que si l'exigence devient trop coûteuse et difficilement réalisable dans la pratique, les chômeurs se décourageront. Dans le cas de la JSA britannique, les preuves montrent que le renforcement du contrôle ne s'est pas traduit par une

augmentation de la recherche d'emploi, ni par une augmentation du nombre de recherches d'emploi (Petrongolo, 2009). Dans le même temps, la JSA a également augmenté d'environ 3% la probabilité de recevoir des prestations d'invalidité. La JSA a simplement eu pour effet de supprimer les allocations de chômage des personnes qui ne cherchaient pas assez pour être admissibles: une fois que ces personnes ont été exclues du chômage, elles étaient plus susceptibles de recourir à d'autres prestations, y compris des prestations d'invalidité. Par conséquent, le renforcement des exigences en matière de recherche d'emploi et du suivi peut être inefficace pour augmenter le retour au travail et peut même avoir l'effet pervers de pousser complètement les bénéficiaires au chômage. Sur ce point, De Brouwer et al. (2019) montrent que si le contrôle n'est pas correctement « réalisé » par un service public de l'emploi, alors il peut être contre-productif pour les demandeurs d'emploi avec une faible employabilité et/ou pour ceux qui sont en mauvaise santé avec comme risque principal que ces demandeurs d'emploi sortent effectivement du chômage, mais pour se retrouver notamment en incapacité.

Le contrôle et les sanctions peuvent réduire la qualité de l'emploi

Les effets globalement positifs du contrôle du comportement de recherche d'emploi sur la probabilité de retour à l'emploi doivent être nuancé par ceux, plutôt négatifs, que la littérature met en évidence sur la qualité et la stabilité des emplois retrouvés (Arni et al., 2013 ; Petrongolo, 2009 ; Van der Berg et al., 2013 ; Van den Berg et al., 2014). En effet, si les demandeurs d'emploi sont poussés à accepter plus rapidement une offre d'emploi, alors ils risquent d'accepter des emplois avec une qualité moindre (par exemple, des emplois avec des salaires plus bas). Le résultat est que les personnes sont moins susceptibles de rester dans ces emplois et donc que le retour au chômage est accéléré (Marinescu, 2017).

Prise en compte des effets de déplacement

De plus, il est important de déterminer si ces dispositifs d'aide à la recherche d'emploi et de suivi de la recherche peuvent potentiellement réduire le chômage dans l'ensemble de l'économie. Un nombre restreint mais croissant d'études montre que ces dispositifs peuvent avoir de forts « effets de déplacement » (Marinescu, 2017). En incitant les participants à un programme à rechercher plus activement, rapidement et intensément un emploi, cela entraine une augmentation de la concurrence sur le marché du travail. Par conséquent, les personnes qui ne participent pas à ces programmes ont plus de difficulté à être embauchées et leur durée de chômage augmente. Les effets « positifs » de ces dispositifs sur les participants se font donc au détriment des non-participants. Une preuve directe de cet « effet de déplacement » provient d'une étude française qui a évalué l'impact d'un programme d'aide à la recherche d'emploi pour les jeunes chômeurs de longue durée et non admissibles aux prestations d'assurance-chômage (Crépon et al., 2013). L'impact sur la recherche d'emploi a été positif : en moyenne, l'emploi à long terme a augmenté de 2,5 points de pourcentage. Toutefois, les jeunes demandeurs d'emploi du

même marché du travail qui n'ont pas participé au programme avaient 2,1 points de pourcentage de moins sur leurs chances d'obtenir un emploi à long terme. Par conséquent, l'effet positif de l'aide à la recherche d'emploi sur l'emploi s'est fait presque entièrement au détriment des non-participants. Des effets de déplacement semblables pour des programmes d'aide à la recherche d'emploi destinés aux bénéficiaires d'allocations de chômage ont également été observés au Danemark (Gautier et al., 2015).

Aide dans la recherche d'emploi et suivi de la recherche d'emploi en période de récession

Certaines études de la littérature s'intéressent aux effets des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi (accompagnement) et de suivi de la recherche d'emploi (contrôle) sous différentes conditions économiques. En période de récession économique, les effets de ces dispositifs sont indéterminés (Marinescu, 2017). D'un côté, Card et al. (2015) trouvent que ces dispositifs ont justement des effets plus importants au cours d'une période de récession. D'un autre côté, d'autres études suggèrent que les effets positifs constatés période de récession pourraient être en grande partie dus à un « effet de déplacement », c'est-à-dire que ces dispositifs augmentent le taux de retour à l'emploi des participants aux dépens des non-participants (Crépon et al., 2013 ; Gautier et al., 2015). Ainsi, l'expérience française montre les effets du programme d'aide à la recherche d'emploi sur les participants (jeunes) ont été plus importants sur des marchés du travail locaux plus défavorisés (Crépon et al., 2013). Cependant, cela s'est encore fait au détriment des jeunes qui n'ont pas participé au programme. Les effets de déplacement ont été plus forts dans les zones défavorisées que dans les zones non défavorisées, probablement parce que la concurrence pour les emplois était plus intense au départ. Par conséquent, même si l'aide à la recherche d'emploi et le suivi de la recherche d'emploi tendent à avoir des effets plus positifs plus importants en période de récession (Card et al., 2015), cela peut s'expliquer en partie par les effets de déplacement. Des recherches complémentaires sont nécessaires pour quantifier l'ampleur des effets de déplacement dans différentes conditions économiques (Marinescu, 2017).

2.3. Synthèse des pratiques organisationnelles nationales

Cette section présente les résultats du benchmarking national (historique, institutionnel et juridique) portant sur les pratiques organisationnelles utilisées par les services publics de l'emploi belges pour organiser, coordonner et exécuter les activités liées à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi et au contrôle périodique de leurs devoirs et obligations (y compris la prise de décision en termes de sanction). Ces résultats sont complétés avec les informations que l'on a pu tirer de nos entretiens (collectifs et individuels) avec plusieurs interlocuteurs des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, VDAB, Actiris et ADG).

Cette section se structure comme suit. La ***première sous-section*** propose une synthèse (historique et institutionnelle) des pratiques organisationnelles en vigueur avant la reprise effective de la mission de contrôle (prise dans son intégralité) par le Forem au 1er janvier 2016, en raccrochant, si possible, ces pratiques aux modèles organisationnels théoriques précédemment développés (*cf. la section 2.1.*) et, en précisant, si nécessaire, des éléments contextuels importants et pertinents. Les ***quatre sous-sections suivantes*** sont consacrées aux pratiques organisationnelles implémentées par les entités fédérées belges (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) devenues compétentes pour l'organisation, la coordination et l'exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et de contrôle (prise dans son intégralité) au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). La ***dernière sous-section*** résume, quant à elle, les principaux enseignements tirés, d'une part, de notre exercice de benchmarking national et, d'autre part, de nos enquêtes de terrain (*cf. la sous-section 2.3.6.*).

2.3.1. Les pratiques organisationnelles en vigueur avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

La loi du 14 février 1961[57] a remplacé le nom de « Office National du Placement et du Chômage (ONPC) », organisme public instauré par l'arrêté royal du 27 juillet 1934, par « Office National de l'Emploi (ONEM) » afin de mieux correspondre aux divers domaines d'action de l'organisme qui ne se limitaient plus au seul exercice des fonctions « distinctes » d'indemnisation, de contrôle du respect des conditions d'accès aux allocations de chômage (et de prise de sanction en cas de non-respect), de placement et de formation professionnelle des chômeurs, mais portaient également sur la mise en œuvre d'une politique nationale de l'emploi active et positive s'intégrant davantage à la vie économique du pays (ONEM, 2010). Comme son prédécesseur, l'ONEM est un organisme public de Sécurité sociale, responsable de la branche « assurance-chômage ». Sa gestion paritaire est consacrée par la loi de gestion

[57] Loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (M.B., 15 février 1961).

du 25 avril 1963[58]. Au cours de la même année, l'intronisation de l'arrêté royal du 20 décembre 1963[59] permit une harmonisation de tous les textes légaux de l'époque en matière d'emploi et de chômage. Jusqu'en 1991 (*cf. l'arrêté royal du 25 novembre 1991*), l'arrêté royal du 20 décembre 1963, et ses modifications ultérieures, constitua la base réglementaire fédérale en matière de chômage. Dès sa création (1961), l'ONEM était donc un « organisme public unique » pleinement responsable de l'organisation et de la coordination de la mission d'accompagnement (considérée dans toutes ses dimensions), exécutée par des agents des divisions « placement » situées dans ses bureaux régionaux, et de la mission de contrôle (y compris les missions d'indemnisation et de sanction), exercée par des agents des divisions « contrôle » situées également dans ses bureaux régionaux. En rattachant cette pratique aux modèles organisationnels théoriques précédemment développés (*cf. la section 2.1.*), nous constatons qu'elle se rapproche de la configuration proposée par le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.3.*), également appelé modèle « moyennement intégré ».

Au cours des années 70, à la suite des chocs pétroliers et du déclin brutal de certains secteurs industriels, la forte hausse des dépenses de chômage a entrainé un recours plus intensif de la part de l'ONEM aux sanctions : « *Pratiquement tous les observateurs de l'époque rapportent que l'ONEM s'était presqu'entièrement replié sur sa fonction de contrôle, au détriment de sa fonction d'accompagnement* » (Dumont, 2015). En effet, les divisions « placement » des bureaux régionaux de l'ONEM étaient mises à contribution pour dénoncer les chômeurs présumés « volontaires » ou « indisponibles » auprès des divisions « contrôle » de ces mêmes bureaux régionaux. Tant la doctrine que la jurisprudence de l'époque évoquent ainsi le cas de divisions « placement » qui soumettaient une offre d'emploi au chômeur pour tester sa « bonne volonté », de manière à pouvoir éventuellement tirer des arguments de ses réactions pour fonder l'octroi d'une sanction. Ces faits de jurisprudence renvoient à l'une des menaces identifiées par l'analyse SWOT pour le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes », à savoir la marginalisation potentielle de l'exercice de l'une des deux fonctions (*cf. la sous-section 2.1.3.*). Toutefois, cette marginalisation de la fonction d'accompagnement intervient, dans ce cas-ci, dans un contexte d'afflux massif de chômeurs à la suite des crises des années 70. La confusion externe des rôles en matière d'accompagnement et de contrôle, constituant une autre menace identifiée par l'analyse SWOT pour le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.3.*), entraina un climat de suspicion brisant toute potentielle relation de confiance entre les agents en charge du placement et les chômeurs (affectant donc l'efficacité des services d'accompagnement). La manière dont les bureaux régionaux de l'ONEM mettaient en œuvre l'ancienne procédure d'exclusion pour

[58] Loi du 25 avril 1963 portant sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale (M.B., 25 juillet 1963), et ses modifications ultérieures.

[59] Arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (M.B., 7 juin 1964).

cause de chômage dit « anormalement long » témoigne elle aussi de cette confusion du rôle de l'ONEM et du sentiment d'arbitraire qui s'en dégageait (Dumont, 2015), dans la mesure où c'était les divisions « placement » qui devaient signaler les chômeurs passibles d'une exclusion pour chômage « anormalement long » et que les « dénonciations » avaient lieu au cas par cas, en fonction de la plus ou moins bonne volonté que les agents avaient cru pouvoir détecter en eux dans le cadre de l'exercice de leur fonction première, soit la fonction d'accompagnement vers l'emploi. Ces faits historiques renvoient, à nouveau, à l'une des faiblesses identifiées par l'analyse SWOT pour le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes », à savoir un problème d'impartialité dans les décisions prises par les agents de terrain (*cf. la sous-section 2.1.3.*).

Cette confusion engendrée par l'implication des divisions « placement » dans la mise en œuvre administrative des procédures de contrôle menant au prononcé d'une sanction finit par aboutir à une redéfinition et une clarification du rôle des différents services de l'ONEM. Ce changement se concrétisa par la mise en place d'un modèle dit « moins intégré » pour organiser et coordonner les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle. En effet, à la suite de l'importante hausse du nombre de sanctions et de la confusion croissante qui s'en est suivi quant au rôle de l'ONEM, les syndicats ont réclamé une scission fonctionnelle entre les divisions chargées du placement et les divisions chargées de décider de l'octroi et de l'interruption des allocations de chômage. Préfigurant sa future restructuration au cours des années 80 (en 1984 pour être plus précis[60]), l'organigramme de l'ONEM fut modifié en 1978 afin que les services (divisions) de placement et de contrôle soient organiquement et fonctionnellement séparés[61]. Les bureaux régionaux du chômage (BRC) de l'ONEM conservèrent ainsi la compétence de statuer sur les droits des chômeurs et de prononcer les sanctions prévues par la réglementation, tandis que des services subrégionaux de l'emploi (SSE) furent créés et reprirent la fonction d'accompagnement (considérée dans toutes ses dimensions) des chômeurs vers l'emploi. Le modèle organisationnel de l'ONEM évolua donc d'une configuration proche de celle proposée par le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.3.*) vers une configuration proche de celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*), également appelé modèle « faiblement intégré ».

Toutefois, à peine décidée, cette clarification fonctionnelle et organique de l'ONEM fut approfondie dans le prolongement de la régionalisation de l'emploi et de la communautarisation de la formation professionnelle amorcées en 1980, dans le cadre de la deuxième réforme institutionnelle de l'État et de la fédéralisation progressive de celui-ci. Cette défédéralisation des compétences en matière d'emploi et

[60] Loi du 8 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public et autres services de l'État (M.B., 22 janvier 1985).

[61] Arrêté royal du 6 octobre 1978 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (M.B., 22 décembre 1978).

de formation professionnelle entraina une nouvelle évolution du modèle organisationnel avec la mise en place d'une configuration proche de celle proposée par le modèle théorique I « organismes publics distincts avec des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.1.*). C'est d'ailleurs ce modèle théorique I qui perdurera jusqu'à la reprise effective de la mission de contrôle (prise dans son intégralité) par les entités fédérées à la suite de la mise en œuvre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (*cf. la sous-section 1.1.2.*).

Finalement, cette mise en perspective nationale du partage institutionnel des rôles en matière d'emploi et de chômage nous a permis de réaliser les ***trois constats suivants***.

Premièrement, un modèle incluant un référent unique au sens strict du terme pour l'exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle, soit une configuration proche de celle proposée par le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*), n'a jamais été mis en application en Belgique.

Deuxièmement, les évaluations actuellement en cours au Forem analysent la potentielle évolution de son modèle organisationnel (*cf. la sous-section 2.3.2.*), soit le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la section 2.1.3.*), également appelé modèle « faiblement intégré », vers un modèle dit « plus intégré » pour l'organisation et l'exécution des fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité (soit vers le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes » ou vers le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique »), alors que l'évolution des pratiques organisationnelles identifiée avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) allait dans un sens contraire (du modèle théorique III « moyennement intégré » vers le modèle théorique I « segmenté »).

Troisièmement, tous les changements organisationnels identifiés au niveau national ont eu lieu à la suite de modifications importantes du contexte socio-économique et/ou du cadre institutionnel/juridique. Dès lors, les pouvoirs publics doivent toujours garder en tête que l'environnement (culturel, économique, social, politique, juridique et institutionnel) n'est pas une variable fixée dans le temps. Quelle que soit la pratique organisationnelle adoptée par un service public de l'emploi, celle-ci se doit d'être suffisamment flexible et transformable à court terme afin d'absorber tout changement significatif (négatif) de cet environnement.

2.3.2. Le contrôle de la disponibilité des chômeurs en Région wallonne de langue française (Forem)

Outre des textes juridiques en la matière et d'autres documents pertinents (rapports annuels, rapports d'exécution relatifs au contrôle de la disponibilité au Forem, articles scientifiques, notes documentaires,

notes internes transmises par le Forem, etc.), les informations reprises dans cette sous-section dédiée à la Région wallonne de langue française proviennent également de nos entretiens et échanges avec plusieurs parties prenantes du Forem (*cf. la section 1.3.*).

A. Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (Forem)

Créé en 1989 à la suite de la défédéralisation des compétences liées au marché du travail réalisée dans le cadre de la deuxième réforme institutionnelle de l'État (1980) (*cf. la sous-section 2.3.1.*), le Forem est une unité d'administration publique (UAP) de « type 2 », régie par le décret du 6 mai 1999[62]. Il est placé sous la tutelle du Gouvernement de la Région wallonne, via le Ministre de l'Emploi et de la Formation, et dispose d'une autonomie de gestion. Cette dernière se traduit par un mode de gestion paritaire au travers d'organes de gestion (Comité de gestion et Bureau exécutif) et d'avis (Comité stratégique) et par la réalisation d'un Contrat de gestion. Autrement dit, le Forem est administré par un Comité de gestion qui est assisté dans cette fonction, par un Bureau exécutif et un Comité stratégique :

- Le ***Comité de gestion*** est composé d'un Président, d'un Vice-Président, de représentants des partenaires sociaux et de deux commissaires du Gouvernement de la Région wallonne (avec voix délibérative)[63]. Il se réunit environ toutes les six semaines, au Siège central du Forem ;

- Le ***Bureau exécutif*** est, conformément aux missions décrétales, chargé, d'une part, de prendre des décisions sur la base de délégations du Comité de gestion (en matière de RH par exemple) et, d'autre part, de préparer des décisions du Comité de gestion pour les matières opérationnelles ou techniques[64] ;

- Le ***Comité stratégique*** a été créé en 2011 à la suite d'une modification décrétale. Cet organe consultatif est principalement chargé de remettre, dans certaines matières, des avis au Comité de gestion, préalablement à sa prise de décision. Généralement, ces avis concernent des aspects stratégiques ou budgétaires (marchés publics, budget du Forem, etc.). Il se réunit environ toutes les six semaines, une semaine avant la séance du Comité de gestion, au Siège central du Forem[65].

---

[62] Décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (M.B., 8 juillet 1999), et ses modifications ultérieures.

[63] L'Administratrice générale, l'Administratrice générale adjointe et les Directeurs généraux adjoints assistent aussi aux réunions du Comité de gestion (avec voix consultative).

[64] Le Bureau exécutif est composé du Président et du Vice-Président du Comité de gestion, d'un représentant des organisations patronales et d'un représentant des organisations syndicales (ayant voix délibérative et choisis par le Comité de gestion en son sein). L'Administratrice générale, l'Administratrice générale adjointe et les Directeurs généraux adjoints sont invités aux réunions (avec voix consultative). Deux commissaires du Gouvernement de la Région wallonne participent aussi aux séances.

[65] Le Comité stratégique est composé du Président et du Vice-Président du Comité de gestion, de l'Administratrice générale, de l'Administratrice générale adjointe, de deux représentants des travailleurs, de deux représentants des employeurs et de deux membres du Gouvernement de la Région wallonne. Le secrétariat est, quant à lui, assuré par un membre du Service d'appui aux organes de gestion.

Outre les trois organes de gouvernance susmentionnés, on retrouve également un Comité de direction et un Comité d'audit au sein du Forem :

- Le ***Comité de direction***, sous l'égide de l'Administratrice générale, assure la gestion journalière et le pilotage des différents projets stratégiques du Forem (article 23ter du décret du 6 mai 1999). Il se réunit environ tous les 15 jours, au Siège central du Forem[66] ;
- Le ***Comité d'audit*** assiste le Comité de gestion en matière d'intégrité des rapports financiers, de conformité avec les réglementations et la législation, etc.

B. Les partenaires externes du Forem

Outre les partenariats développés dans le cadre de Synerjob (Fédération des Services publics de l'Emploi et de la Formation)[67], le Forem travaille également en étroite collaboration avec des opérateurs externes et/ou des acteurs de marché wallons. Ces partenariats se concrétisent au travers de différentes structures et modes d'intervention. Parmi les partenaires externes du Forem[68], on retrouve notamment les Carrefours Emploi Formation Orientation, les Maisons de l'Emploi, les Centres de compétence, les Cellules de reconversion, etc. Le Forem coopère également avec des institutions qui sont en charge d'un public spécifique (CPAS, Régies des quartiers, AVIQ, etc.) ou d'une mission particulière (Mission Régionale pour l'Emploi - MIRE).

Le Forem développe aussi des partenariats avec l'international. Il participe notamment aux activités organisées par la Commission européenne à destination des Services publics de l'Emploi et de la Formation. Il est membre actif au sein des réseaux internationaux « EURES » (Services Publics de l'Emploi de tous les États membres de l'Union européenne) et « AMSEP » (Association Mondiale des Services d'Emploi Publics).

C. Organigrammes du Forem

L'organigramme général du Forem se trouve dans les annexes (*cf. la figure 1 de l'annexe 2.*). Celui-ci montre que le Forem se compose d'un Siège central (situé à Charleroi) et de quatre grandes zones territoriales. Les zones couvertes par les quatre Directions territoriales (DT) sont le Hainaut, le Brabant wallon-Namur, Liège-Huy-Verviers et le Luxembourg. Chaque Direction territoriale (DT) est orientée

[66] Le Comité de direction est composé de l'Administratrice générale, de l'Administratrice générale adjointe, des Directeurs généraux adjoints et des Directeurs territoriaux. La Directrice du Département « Appui au pilotage » et la Responsable du Service d'appui aux organes de gestion y participent également. Cette dernière en assure le secrétariat.

[67] Depuis juillet 2007, les Services Publics de l'Emploi et de la Formation de Belgique (Actiris, ADG, Bruxelles Formation, Forem et VDAB) se sont regroupés dans l'asbl « Synerjob » afin de conjuguer leurs efforts et de cibler leurs moyens et leurs ressources en vue de faire face de manière plus efficace aux défis du marché du travail.

[68] Plus d'informations sur les partenaires externes du Forem au lien suivant : https://www.leforem.be/a-propos/partenariats-du-forem.html

vers le pilotage opérationnel des services du Forem sur son territoire. Le Siège central se compose, quant à lui, de quatre Directions générales (DG « Stratégie, Relations extérieures et Aides et incitants financiers », DG « Produits et Services », DG « Support » et un Département des Systèmes d'Information). Ces Directions générales (DG) définissent les lignes directrices chargées de garantir la transversalité et l'unicité des services du Forem sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne de langue française. Elles viennent aussi en appui aux territoires et leur apportent des conseils. Les Directions générales (DG) et les Directions territoriales (DT) sont directement rattachées à la Direction générale du Forem (Administratrice générale).

Au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-014), afin de pouvoir exercer sa nouvelle mission régionale de contrôle (prise dans son intégralité), le Gouvernement de la Région wallonne a créé un nouveau service indépendant au Forem, chargé de contrôler la disponibilité des chômeurs wallons inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès du Forem. Son organigramme est reproduit dans les annexes (*cf. la figure 2 de l'annexe 2*.). Le service « Contrôle de la disponibilité » du Forem est composé d'une cellule d'expertise et d'un service coordonnant les différents services « Contrôle » répartis sur l'ensemble du territoire de la Région wallonne de langue française (Huy, Verviers, Liège, Arlon, Charleroi, Mons, Namur, Mouscron, Tournai, La Louvière, Marche-en-Famenne et le Brabant wallon). Il est géré distinctement de la DG « Produits et services », où l'on retrouve la plupart des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi (considéré dans toutes ses dimensions).

Au Forem, on retrouve également des <u>services d'administration générale</u> et d'autres <u>services à gestion distincte</u> (*cf. la figure 1 de l'annexe 2*.). D'une part, les services d'administration générale sont composés de plusieurs entités dont les deux premières ont, par nature, un rôle indépendant du reste de l'organisme : le Département d'Audit interne, le Service « Interne de Prévention et de Protection au Travail », le Département « Gouvernance et Maîtrise de l'activité », le Département « Appui au pilotage », le Département « Communication » et le Département « Affaires juridiques ». D'autre part, le Contrat de gestion du Forem prévoit aussi que certaines zones d'activités disposent d'une autonomie de gestion : le Service à gestion distincte « Aides et Incitants financiers », le Service à gestion distincte « Instances Bassin, Enseignement qualifiant, Formation, Emploi (IBEFE) » et le Service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité ».

D. Les missions d'accompagnement et de contrôle du Forem

Toutes les missions et fonctions confiées au Forem sont reprises dans un Contrat de gestion, négocié par son Comité de gestion, qui le lie au Gouvernement de la Région wallonne pour une durée de 5 ans.

Ce Contrat de gestion est conclu en application de l'article 6 du décret du 6 mai 1999[69] et du décret du 12 février 2004[70]. Outre les missions assignées au Forem, ce Contrat de gestion reprend les objectifs, obligations et engagements des diverses Parties au Contrat ainsi que les moyens mis à la disposition du Forem pour atteindre les objectifs portés par ce Contrat. C'est le Comité de gestion du Forem qui assure la mise en œuvre et le suivi des objectifs énoncés par le Contrat de gestion.

Plus spécifiquement, c'est le chapitre 2 du Titre II « Rôles respectifs du Forem et du Gouvernement » du Contrat de gestion 2017-2022[71] qui consacre les missions du Forem qui nous intéressent dans le cadre de cette convention de recherche, à savoir la mission d'accompagnement des demandeurs d'emploi (articles 12 à 15) et la mission de contrôle de la disponibilité (article 16). Depuis sa création (1989), en collaboration avec ses partenaires externes, le Forem accompagne et forme les chômeurs wallons inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Depuis le 1er janvier 2016, il est également responsable, d'une part, du contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi des chômeurs wallons et, d'autre part, de l'octroi de sanctions en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations. Depuis cette date, le Forem est aussi devenu compétent pour accorder des dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail aux chômeurs wallons qui étudient ou suivent une formation professionnelle ou un stage.

Dans les faits, en vue d'atteindre les objectifs « incompressibles[72] » attendus au lendemain de la régionalisation des compétences relatives au marché du travail (au 1er juillet 2014), l'implantation du contrôle au Forem a été administrée comme un « projet » tenant compte des ressources disponibles (budget, technologie, ressources humaines, etc.), mais aussi des changements importants que sa reprise allait engendrer au Forem. Pour ce faire, le projet d'implémentation intégrait une analyse des enjeux liés à la régionalisation du contrôle (*cf. la section 1.2.*), une cartographie des risques inhérents à l'exercice du contrôle (Pennetreau, 2015)[73], un planning de la transition institutionnelle (étape par étape) selon les besoins ainsi qu'un monitoring des actions correctives à mettre en place en cas de nécessité. Préalablement à la reprise effective du contrôle, des discussions entre diverses parties prenantes (notamment du Comité de gestion du Forem) ont également porté, d'une part, sur le choix du modèle à établir pour organiser, coordonner et exécuter les activités liées à l'accompagnement et au contrôle[74] et,

[69] Décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (M.B., 29 mars 2016).

[70] Décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (M.B., 22 mars 2004).

[71] Signé le 7 mars 2017, le Contrat de gestion 2017-2022 est disponible au lien suivant : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391423804365/20170131_Contrat_de_gestion_2017_2022_du_FOREM%2C0.pdf

[72] Soit la reprise effective du contrôle par le Forem à la date du 1er janvier 2016 et son exécution immédiate par les évaluateurs de son service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité ».

[73] Cette cartographie des risques a été consolidée dans le cadre de la mission d'Audit interne du Forem (*cf. la sous-section 1.1.6.*).

[74] Pennetreau (2015) a réalisé au préalable une analyse SWOT du choix organisationnel retenu par le Gouvernement de la Région wallonne, à savoir l'intégration de la mission de contrôle au sein du même organisme (Forem) exécutant les activités

d'autre part, sur les outils de communication (internes et externes) et sur les applications informatiques à améliorer et/ou à développer en vue de permettre une mise en œuvre immédiate des procédures de contrôle de la disponibilité par les évaluateurs du Forem. Pour ces derniers, des plateaux de travail ont été établis dans chaque sous-région de la Région wallonne de langue française. Séparés physiquement des autres services du Forem (résultant d'une volonté de séparation initiale totale entre l'accompagnement et le contrôle), ces plateaux de travail ont été aménagés en tenant compte, d'une part, de la nécessité de confidentialité des entretiens d'évaluation et, d'autre part, de la nécessité de sécuriser l'accès aux bureaux des évaluateurs. Á la date butoir du 1er janvier 2016, un service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » était opérationnel au Forem et les évaluateurs disposaient des locaux et de pratiquement tous les outils nécessaires à la mise en œuvre immédiate des procédures de contrôle de la disponibilité (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

Aujourd'hui, dans le respect du cadre normatif fédéral (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), ce sont des procédures internes au Forem qui définissent les modalités et les délais que les évaluateurs doivent suivre pour exécuter les procédures de contrôle, mais aussi pour déterminer correctement si une infraction a été commise par un chômeur wallon et, in fine, si une sanction peut lui être infligée. D'un point de vue juridique, l'intégration de la mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem est consacrée par le décret du 17 mars 2016, révisant le décret organique du Forem du 6 mai 1999[75]. Outre l'exercice des compétences héritées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) ainsi que la mise en œuvre de diverses modifications (collaboration avec les « cités métiers », dématérialisation des documents, etc.), le décret du 17 mars 2016 consacre aussi, d'une part, la réorganisation territoriale du Forem telle que prévue dans le Contrat de gestion 2011-2016 et, d'autre part, la mise en œuvre de l'accord de coopération du 20 mars 2014 relatif aux bassins « Enseignement qualifiant-Formation-Emploi (EFE) ». Ces nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 8 avril 2016, soit 10 jours après leur publication au Moniteur belge. Néanmoins, celles portant sur les services à gestion distincte et sur la dématérialisation des informations sont rétroactivement entrées en vigueur au 1er janvier 2016[76].

E. Organisation des activités liées à l'accompagnement et au contrôle au Forem

En vigueur depuis le 1er janvier 2016 (date de la reprise effective de la mission de contrôle des chômeurs), la configuration organisationnelle établie par le Gouvernement de la Région wallonne au

liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Nous avons complété cette analyse SWOT en réalisant le même exercice pour d'autres formes organisationnelles possibles (*cf. la section 2.1.*).

[75] Décret du 17 mars 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (M.B., 29 mars 2016).

[76] Les dispositions relatives au Fonds de l'expérience professionnelle, au Fonds de Formation Titres-services, à la réduction patronale « Tuteurs » et au congé-éducation payé, sont, quant à elles, rétroactivement applicables depuis le 1er avril 2015.

Forem est semblable à celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*). En effet, le contrôle des chômeurs au Forem est aujourd'hui organisé et exécuté dans un service (Service « Contrôle de disponibilité ») géré distinctement de la Direction générale regroupant les divers services liés à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (DG « Produits et Services »). Professionnellement, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (prise dans sa dimension « conseil et placement ») et de contrôle (prise dans ses dimensions « exécution des procédures de contrôle de la disponibilité » et « décision en termes de sanction ») sont aujourd'hui exercées par des agents de terrain spécialistes dans l'exercice de leur fonction, soit respectivement des « conseillers référents » (677 unités de personnes occupées, pour 541 équivalents temps plein - mars 2019) et des « évaluateurs » (145 unités de personnes occupées, pour 119 équivalents temps plein - mars 2019). Bien que rassemblés géographiquement au sein des mêmes bâtiments du Forem, les conseillers référents et les évaluateurs exercent leur métier sur des plateaux de travail distincts (séparation physique et professionnelle). Initialement (au cours de l'année 2016), le service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » était donc totalement indépendant et isolé des autres directions/services/départements du Forem, tandis que les évaluateurs étaient physiquement et professionnellement séparés des autres agents du Forem (dont les conseillers référents).

Toutefois, en vue de répondre à l'un des objectifs du Contrat de gestion 2017-2022[77], le Forem a mis en place, dès le 1er semestre de 2017, un processus de rapprochement (étape par étape) des activités liées à l'accompagnement (uniquement dans sa dimension « conseil ») et au contrôle en vue notamment d'améliorer, d'une part, la qualité des informations traitées par les agents et, d'autre part, de renforcer la cohérence du parcours du demandeur d'emploi au sein du Forem. Ce rapprochement entre l'accompagnement (conseil) et le contrôle s'est notamment réalisé via : 1/ la mise en place d'un processus d'articulation permettant aux évaluateurs d'accéder à des informations, via une zone de contextualisation, qui étaient initialement limitées aux conseillers référents ; 2/ l'évolution d'un processus d'objectivation en vue de maîtriser les facteurs déclenchant les procédures de litige ; 3/ la possibilité d'échanges directs entre le contrôle et le conseil (agents ou responsables d'équipe) en vue d'affiner la compréhension des dossiers des demandeurs d'emploi. Ces différentes actions entreprises par le Forem ont permis, d'une part, de décloisonner organisationnellement le service « Contrôle de la disponibilité » du Forem qui n'est donc plus totalement isolé des autres

[77] L'article 16.2 du chapitre 2 du Titre II « Rôles respectifs du Forem et du Gouvernement » du Contrat de gestion 2017-2022 stipule que « *Le Forem s'engage à œuvrer à une collaboration accrue entre les conseillers référents et les évaluateurs en vue, notamment, d'une plus grande cohérence dans l'accompagnement et le parcours du demandeur d'emploi. Cette articulation se fera dans le respect des principes fondamentaux de l'accompagnement. Á ce titre, le Forem s'engage à élaborer de manière concertée un processus d'échange simple et succinct qui ne dénature pas la fonction de conseiller référent* ».

directions/services/départements du Forem et, d'autre part, de rapprocher professionnellement les conseillers référents et les évaluateurs (la séparation physique est toujours présente).

F. Procédures de contrôle de la disponibilité du Forem

Dans le respect des lignes directrices établies par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), des procédures internes wallonnes définissent les modalités d'exécution des procédures de contrôle de la disponibilité[78], auxquelles différents profils de chômeurs wallons inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès du Forem sont soumis au cours de leur parcours d'insertion professionnelle. Pour rappel, la procédure de contrôle applicable dépend de la situation administrative du demandeur d'emploi (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

Au niveau de la ***disponibilité active*** (obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi et de rechercher activement un emploi), 97.278 décisions d'évaluation ont été rendues en 2018 par le service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » (Forem, 2019): 52.872 au niveau des jeunes âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (54,4%), 43.981 au niveau des chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans (45,2%) et 425 décisions au niveau des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) (0,4%). Dans les faits, les procédures de contrôle appliquées par le service « Contrôle de la disponibilité » du Forem sont les suivantes.

- La procédure de contrôle à destination des jeunes âgés de moins de 25 ans qui s'inscrivent pour la première fois comme demandeur d'emploi à la fin de leurs études, et qui débutent leur stage d'insertion professionnelle (310 jours), est schématisée, ci-dessous, dans la ***figure 1***.

  Lors de son inscription, le jeune demandeur d'emploi prend connaissance de ses droits et obligations. Dans le mois qui suit l'inscription, il est informé de la procédure de contrôle à laquelle il va être soumis. Après deux mois, il participe à un entretien de bilan avec un conseiller référent du Forem et définit un plan d'action individualisé avec ce dernier. Au cours du stage, le jeune demandeur d'emploi est soumis à 2 entretiens d'évaluation individuels avec un évaluateur du service « Contrôle de la disponibilité ». Le 1er entretien a lieu au cours du 5e mois de la période de stage. Il concerne la disponibilité du jeune sur le marché du travail depuis son inscription en tant que demandeur d'emploi. Le 2e entretien a lieu au cours du 10e mois de la période de stage. Il concerne la disponibilité du jeune demandeur d'emploi depuis le 1er entretien d'évaluation. Même si ce dernier est négatif, le jeune demandeur d'emploi est convoqué au 2e entretien. Ces entretiens d'évaluation ont lieu au plus tôt 10 jours ouvrables après l'envoi de la convocation écrite. Outre le

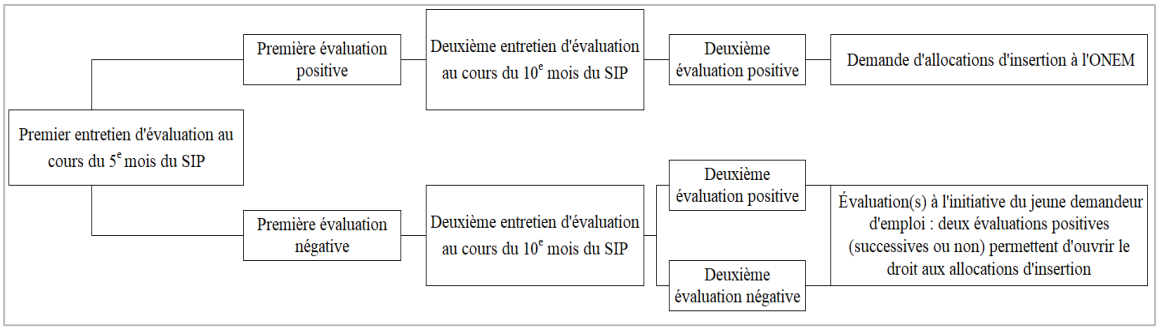
[78] Soit le déroulement et le calendrier des entretiens d'évaluation et des décisions qui en découlent, les modalités de convocation à un entretien d'évaluation, les modalités de notification de la décision à l'issue de cet entretien, les démarches à suivre et les conséquences lorsque le demandeur d'emploi ne se présente pas à un entretien, etc.

motif, la convocation mentionne également le lieu, le jour et l'heure de l'entretien. La présence du jeune à l'entretien est obligatoire. S'il le souhaite, il peut se faire accompagner par un délégué syndical, un avocat ou un interprète agréé par le Forem. En revanche, si le jeune demandeur d'emploi ne peut pas être présent au jour fixé, il doit alors renvoyer le talon-réponse joint à la convocation au plus tard dans les 5 jours ouvrables à dater de l'entretien. Il est ensuite convoqué pour un autre entretien. Sauf en cas de motif valable, cette reconvocation n'est accordée qu'une seule fois. Si le jeune n'est encore pas présent et qu'il n'a pas de motif valable, il est convoqué une 2e fois par lettre recommandée. S'il ne se présente toujours pas, alors son absence est assimilée à une évaluation négative, sauf si, dans un délai de 5 jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence, il fournit un motif valable.

Si le jeune demandeur d'emploi n'a pas obtenu 2 évaluations positives au cours de ses deux premiers entretiens d'évaluation, alors son admission aux allocations d'insertion est reportée jusqu'au moment où il a obtenu 2 évaluations positives (successives ou non). Lors de l'entretien d'évaluation négative, le jeune demandeur d'emploi reçoit une lettre d'information précisant la procédure à suivre. C'est le jeune demandeur d'emploi qui doit prendre l'initiative de demander une nouvelle évaluation de son comportement de recherche d'emploi en envoyant un formulaire de demande d'entretien au service « Contrôle de la disponibilité » de sa région. L'entretien supplémentaire sollicité peut avoir lieu au minimum 1 mois au plus tôt et, au plus tard, 6 mois après l'évaluation négative, pour autant que le jeune demandeur d'emploi en ait fait la demande dans les délais. Précisons néanmoins que le jeune ne pourra être admis aux allocations d'insertion qu'au plus tôt 3 mois après la dernière évaluation négative et pour autant qu'il ait reçu deux évaluations positives (successives ou non) de son comportement de recherche d'emploi.

Certaines situations peuvent toutefois être assimilées à des évaluations positives et peuvent donc dispenser les jeunes d'un entretien ou des deux. Une reprise de travail comme travailleur salarié est assimilée à une évaluation positive (deux évaluations positives), si le jeune peut justifier au moins 104 (208) journées de travail salarié pendant la période de 14 mois qui précède la date à partir de laquelle le droit aux allocations d'insertion peut être ouvert. Les situations suivantes sont aussi assimilées à une évaluation positive (deux évaluations positives) si leur durée ininterrompue atteint au moins 4 (8) mois : une période de séjour à l'étranger pour suivre un stage qui accroît les possibilités de s'insérer sur le marché du travail, une période d'appui préalable à l'octroi d'un prêt de lancement et une période d'activité indépendante à titre principal. Une période de formation professionnelle organisée, subventionnée ou reconnue par le Forem est aussi assimilée à une évaluation positive si cette période a une durée ininterrompue de 4 mois au moins. Enfin, avoir terminé une formation en alternance est assimilé à deux évaluations positives (en cas de succès) ou à une évaluation positive (en cas d'échec).

Figure 1. Procédure de contrôle de la disponibilité active des jeunes demandeurs d'emploi wallons âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (SIP)



Source : Forem

- La procédure de contrôle à destination des chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans[79] est schématisée, ci-dessous, dans la ***figure 2***.

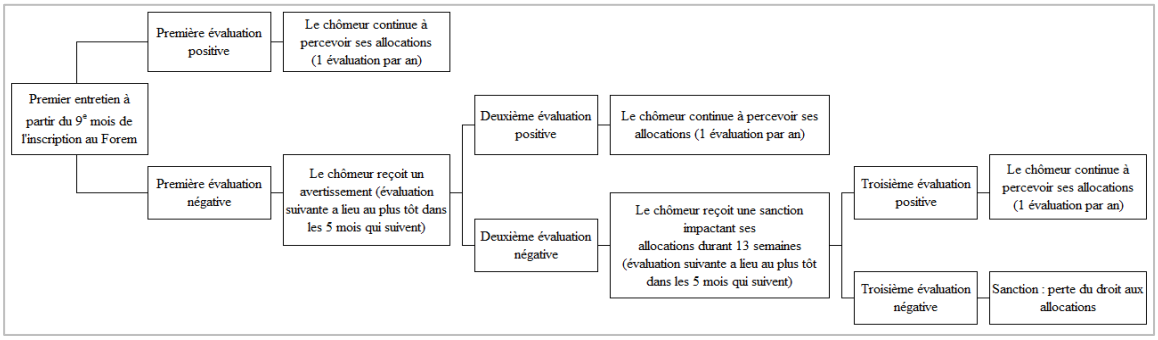
Lors de son inscription (ou de sa réinscription), le chômeur prend connaissance de ses droits et obligations. Dans le mois qui suit son inscription, il est informé de la procédure de contrôle à laquelle il va être soumis. Après 4 mois, il participe à un entretien de bilan avec un conseiller référent du Forem avec lequel il définit un plan d'action individualisé. Les évaluateurs du service « Contrôle de la disponibilités » vérifient ensuite les efforts du chômeur pour réintégrer le marché du travail. Lors de chaque entretien, l'évaluation porte sur la période qui s'est écoulée depuis la précédente évaluation ou, s'il n'y a pas encore eu d'évaluation, sur la période qui s'est écoulée depuis la date d'inscription comme demandeur d'emploi. Ces entretiens d'évaluation ont lieu au plus tôt 10 jours ouvrables après l'envoi de la convocation écrite. Outre le motif, cette convocation mentionne également le lieu, le jour et l'heure de l'entretien. La présence du chômeur est obligatoire. S'il le souhaite, il peut se faire accompagner par un délégué syndical, un avocat ou un interprète agréé par le Forem. Si le chômeur ne peut pas être présent au jour fixé, il doit alors renvoyer le talon-réponse joint à la convocation au plus tard dans les 5 jours ouvrables à dater de l'entretien. Il est ensuite convoqué pour un autre entretien. Sauf en cas de motif valable, cette reconvocation n'est accordée qu'une seule fois. Si le chômeur n'est pas présent et qu'il n'a pas de motif valable, il est convoqué une 2e fois par lettre recommandée. S'il ne se présente toujours pas, alors son absence est assimilée à une évaluation négative, sauf si, dans un délai de 5 jours ouvrables prenant cours le jour de l'absence, il fournit un motif valable.

Dans les faits, le 1er entretien d'évaluation a lieu au plus tôt 9 mois après l'inscription. Si la 1re évaluation est positive, le chômeur sera, à nouveau, évalué 12 mois après par le service « Contrôle

[79] Cette procédure de contrôle s'applique également à certains travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) qui sont soumis à l'obligation de disponibilité active (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

de la disponibilité ». En revanche, si la 1re évaluation s'avère négative, le chômeur reçoit une sanction sous la forme d'un avertissement et est convoqué à un 2e entretien d'évaluation au plus tôt dans les 5 mois qui suivent. Si cette 2e évaluation est positive, la prochaine évaluation aura lieu, à nouveau, après un délai de 12 mois. Si la 2e évaluation est négative, le chômeur reçoit une sanction de 13 semaines qui aura un impact sur ses allocations et est convoqué pour un 3e entretien d'évaluation au plus tôt dans les 5 mois qui suivent. Si cette 3e évaluation est positive, la prochaine évaluation aura lieu, à nouveau, après un délai de 12 mois. Si la 3e évaluation est également négative, le chômeur perd ses droits aux allocations. Cette exclusion est précédée d'une période de 6 mois pendant laquelle il continue à percevoir une allocation réduite s'il est chef de ménage, isolé, ou cohabitant dont les revenus du ménage sont peu élevés.

Figure 2. Procédure de contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets indemnisés wallons âgés de moins de 60 ans



Source : Forem

Au niveau de la ***disponibilité adaptée***, un plan d'actions individualisé et personnalisé doit être proposé au plus tard le 9e mois après l'inscription au Forem (*cf. la sous-section 1.1.5.*). Ce plan doit être ajusté et adapté au profil du demandeur d'emploi. Pour les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus, une évaluation globale est effectuée un an après le début de l'accompagnement. Pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) qui y sont soumis, l'évaluation globale est prévue au terme du 24e mois suivant l'inscription comme demandeur d'emploi, et puis tous les 24 mois suivants. Trois cas de figure sont possibles.

Premièrement, la personne ne se présente pas aux convocations, refuse une offre d'emploi, de formation, etc. Le service « Contrôle de la disponibilité » traite alors le litige (possibilité de sanction/exclusion). Pour les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus, il n'y a ensuite plus de nouveau ciblage au niveau de l'accompagnement et du contrôle. Elle est, dès lors, uniquement soumise à l'obligation de disponibilité passive. Si la personne fait partie des travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR), elle sera, à nouveau, ciblée par le « service accompagnement » pour bénéficier d'un nouvel accompagnement au terme de son éventuelle sanction/exclusion jusqu'à ce qu'elle soit dispensée de l'obligation de disponibilité adaptée.

Deuxièmement, si la personne collabore au plan d'actions, elle est évaluée positivement sans être convoqué à un entretien. Pour les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus, il n'y a ensuite plus de nouveau ciblage au niveau de l'accompagnement et du contrôle. Les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) sont, à nouveau, ciblés par le « service accompagnement » pour bénéficier d'un nouvel accompagnement et par le service « Contrôle de la disponibilité » pour être évalué au terme de ce nouvel accompagnement jusqu'à ce qu'ils soient dispensés de l'obligation disponibilité adaptée.

Troisièmement, si la personne ne collabore pas au plan d'actions, alors le « service accompagnement » transmet un document de non-collaboration au service « Contrôle de la disponibilité ». Ce dernier convoque alors la personne à un entretien. S'il s'avère que les dispositions relatives à l'obligation de disponibilité adaptée ne sont pas respectées, alors le service « Contrôle de la disponibilité » rend une évaluation négative et les articles 51 à 53 bis de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 (sanctions en cas de chômage volontaire) sont appliqués.

Vu que la nouvelle procédure était toujours en cours d'implémentation, il n'y a pas de données pour l'année 2016 (Forem, 2017). Cette procédure a également nécessité des développements informatiques qui ont été seulement finalisés en décembre 2017 (Forem, 2018). Les premières décisions d'évaluation ont donc été rendues en 2018. Pour cette année 2018, 199 décisions d'évaluation ont été rendues (Forem, 2019) : 190 évaluations positives (95,5%) et 9 évaluation négatives (4,5%).

Enfin, au niveau de la ***disponibilité passive,*** obligation concernant tous les chômeurs (*cf. la sous-section 1.1.5.*), le Forem a pris 7.936 décisions d'évaluation en 2018 (Forem, 2019) : 2.122 sans suite (26,7%) et 5.814 avec infraction (73,3%).

G. Modalités de recours

Un système de révision en interne des décisions a été mis en place au Forem. Cette procédure interne (dont les modalités sont communiquées et explicitées aux différents intervenants) s'effectue en 5 étapes avec des délais à respecter. Au niveau de la disponibilité active, un responsable d'équipe analyse, tout d'abord, la pertinence de la demande de révision émanant du demandeur d'emploi ou du syndicat. Une fois qu'il s'est positionné (révision ou non), il rédige un mail à l'intention de la Direction « contrôle de la disponibilité » en contextualisant précisément la situation. Il rédige aussi un projet de réponse et transmet ensuite la demande et son analyse/projet à la Direction « contrôle de la disponibilité » dans les 3 jours ouvrables à dater de la réception sur site (**étape 1**). La Direction « contrôle de la disponibilité » valide ou non l'analyse du responsable. Elle apporte directement, si besoin, les modifications nécessaires au projet et transmet celui-ci au Département juridique dans les 2 jours ouvrables à dater de la réception de la révision au Siège central (**étape 2**). Le Département juridique transmet son avis

juridique à la Direction « contrôle de la disponibilité » dans les 3 jours ouvrables à dater de la réception de la révision. En cas de situation exceptionnelle, ce délai est porté à 5 jours ouvrables (**étape 3**). La Direction « contrôle de la disponibilité » analyse l'avis du Département juridique et envoie la version définitive au responsable d'équipe (**étape 4**). Ce dernier envoie ensuite le courrier au demandeur d'emploi au jour de la réception et en informe le syndicat s'il était l'initiateur de la demande (**étape 5**). Au niveau de la disponibilité passive, la procédure et les délais sont identiques, mais c'est la Direction « contrôle de la disponibilité » qui rédige le projet de réponse.

Outre ce système de révision en interne, le chômeur wallon inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi auprès du Forem en désaccord avec une décision prise son service « Contrôle de la disponibilité » peut également introduire un recours auprès du Tribunal du travail. La décision contestée doit, sous peine de nullité, être soumise au Tribunal du travail compétent dans les 3 mois qui suivent la notification ou, à défaut de notification, dans les 3 mois à compter du jour où le chômeur en a pris connaissance. L'action introduite au Tribunal du travail n'est pas suspensive.

Dans les faits, entre le 1er janvier 2016 et le 31 décembre 2018, il y a eu 323 recours contre les décisions prises par le service « Contrôle de la disponibilité » du Forem (Forem, 2019) : 27 recours introduits dans le cadre du contrôle de la disponibilité active des jeunes en stage d'insertion professionnelle (8,4%), 101 recours introduits dans le cadre du contrôle de la disponibilité active des allocataires (31,3%) et 195 recours introduits dans le cadre du contrôle de la disponibilité passive (60,4%). II n'y avait pas encore eu de recours introduits dans le cadre de la disponibilité active pour les travailleurs à temps partiel ou dans le cadre de la disponibilité adaptée.

H. Perspectives d'évolution

Concernant le modèle organisationnel actuellement établi par le Forem, les recommandations d'amélioration applicables à court terme, mais également les pistes de réflexion envisageables à moyen/long terme, sont abordées dans la quatrième partie du rapport d'évaluation.

I. Dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail

Depuis le 1er janvier 2016, le Forem est officiellement compétent pour attribuer les dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) aux chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française[80].

[80] Plus d'informations sur les dispenses octroyées, sous certaines conditions, par le Forem au lien suivant : https://www.leforem.be/particuliers/dispenses.html

2.3.3. Suivi et contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en Région flamande (VDAB)

Outre des textes juridiques en la matière et d'autres documents pertinents (rapports annuel, notes parlementaires, blogs du VDAB, études de cas envoyées par le VDAB, documents transmis par la Direction du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem, etc.), les informations présentées dans cette sous-section dédiée à la Région flamande proviennent également de notre entretien avec plusieurs membres de l'équipe centrale du Service « Contrôle » du VDAB (*cf. la section 1.3.*).

A. Office flamand de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (VDAB)

Le Gouvernement de la Région flamande comprend une multitude de services gouvernementaux, catégorisés en 11 domaines politiques[81]. Dans chaque domaine, on retrouve généralement un département responsable de la préparation et de la coordination des politiques, placé directement sous l'autorité du ministre compétent, une ou plusieurs agences responsables de la mise en œuvre de ces politiques, mais aussi un conseil politique, un comité de direction et un conseil consultatif stratégique.

L'un de ces domaines politiques est le domaine « Travail et économie sociale » (en néerlandais : Werk en Sociale Economie - WSE). Celui-ci comprend les différentes entités suivantes :

- Le ***département central*** (en néerlandais : Departement Werk en Sociale Economie) est responsable de la coordination et de l'élaboration des politiques de l'emploi en Flandre. Il contribue à la promotion de l'emploi par le biais de divers programmes de mise à l'emploi et de subventions. Il est également responsable de la gestion du Fonds social européen (FSE) en Flandre ;
- L'***Agence flamande pour la formation à l'esprit d'entreprise*** (en néerlandais : Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - SYNTRA Vlaanderen) est une agence publique autonome qui assure et promeut le développement des compétences des personnes hautement qualifiées en vue de renforcer l'esprit d'entreprendre en Flandre ;
- Le ***Conseil social et économique de Flandre*** (en néerlandais : Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen - SERV) est un conseil consultatif stratégique rassemblant les employeurs et les travailleurs flamands pour des consultations et conseils sur un large éventail de sujets ;
- L'***Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle*** (en néerlandais : Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding - VDAB) est un organisme régional d'intérêt public

[81] Plus d'informations au lien suivant : https://overheid.vlaanderen.be/beleidsdomeinen-binnen-de-vlaamse-overheid

autonome[82]. Il fut créé en 1989 à la suite de la défédéralisation des compétences liées au marché du travail réalisée dans le cadre de la deuxième réforme institutionnelle de l'État (1980) (*cf. la sous-section 2.3.1.*).

B. Les partenaires externes du VDAB

Outre les partenariats développés dans le cadre de Synerjob (Fédération des Services publics de l'Emploi et de la Formation), le VDAB travaille traditionnellement en étroite collaboration avec diverses organisations partenaires flamandes (partenaires stratégiques, partenaires sectoriels, partenaires locales, partenaires spécialisés s'adressant à des groupes-spécifiques de demandeurs d'emploi, municipalités, CPAS, etc.) possédant des compétences spécialisées et une expérience spécifique sur lesquelles le VDAB peut s'appuyer (VDAB, 2019). De cette manière, la politique d'activation du VDAB se veut la plus large et la plus qualitative possible[83].

Outre ces partenariats nationaux, le VDAB participe également aux activités organisées par la Commission européenne à destination des Services publics de l'Emploi et de la Formation (VDAB, 2019). Á l'instar du Forem, il est aussi membre actif au sein des réseaux internationaux « EURES » (Services Publics de l'Emploi de tous les États membres de l'Union européenne) et « AMSEP » (Association Mondiale des Services d'Emploi Publics).

C. Les missions de médiation (au travail) et de suivi/contrôle du comportement de recherche d'emploi du VDAB

Depuis sa création (1989), en collaboration avec ses partenaires externes, le VDAB gère les activités de médiation au travail (placement et de formation professionnelle) à destination des chômeurs flamands inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Le VDAB est aussi en charge de la formation professionnelle des néerlandophones domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Cette médiation (au travail) constitue toujours aujourd'hui la vision centrale du VDAB (et de ses partenaires). Il s'agit d'un processus global qui commence à l'inscription du demandeur d'emploi et qui se termine au moment où celui-ci retourne à l'emploi. Depuis le 1er janvier 2016, le VDAB est également devenu responsable, d'une part, de la mise en œuvre du dispositif de contrôle de la disponibilité (active et passive) et/ou du comportement de recherche d'emploi s'adressant à ces mêmes chômeurs flamands et, d'autre part, de l'octroi de sanctions en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations. Depuis le 1er janvier 2017, il détient également la compétence

[82] Décret du gouvernement flamand du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public « Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle » (M.B., 7 juin 2004), et ses modifications ultérieures.

[83] En 2017, le VDAB aurait travaillé avec 740 organisations partenaires (http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1375644).

d'accorder des dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail aux chômeurs flamands qui étudient ou suivent une formation professionnelle ou un stage.

Pour exécuter sa nouvelle mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité), le Gouvernement de la Région flamande devait, d'une part, rédiger une législation flamande en la matière et, d'autre part, créer une nouvelle Direction « Contrôle » au sein de la structure du VDAB. Ces changements n'étant pas encore terminés au 1er juillet 2014, l'ONEM a continué à exercer le contrôle des chômeurs pendant une période transitoire (phase institutionnelle transitoire). Au 1er janvier 2016, le nouveau Service à gestion distincte « Contrôle » était opérationnel au sein du VDAB. Ce service « Contrôle » est composé d'une équipe centrale (chef de département, juristes, experts, gestionnaires de la connaissance et employés administratifs situé à Bruxelles (fonctions : expertise et support, révisions, mise à jour de la réglementation et préparation des recours au Tribunal du travail) et de trois équipes régionales Nord – Ouest – Est (fonctions : traitement des transmissions en provenance des médiateurs et suivi des procédures du Service « Contrôle »). Au 1er janvier 2016, la législation flamande en la matière était également en vigueur. D'un point de vue juridique, l'intégration de la mission de contrôle (prise dans son intégralité) au sein des autres missions, fonctions et compétences du VDAB ainsi que les modalités de son organisation et de son exécution, est consacrée par l'arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015[84]. Toutes les dispositions qui y sont prévues sont entrées en vigueur au 1er janvier 2016. Mentionnons déjà que le suivi du comportement de recherche d'emploi a été directement intégré dans le processus global de médiation (au travail) du VDAB et que ce sont les médiateurs du VDAB (Service « Médiation ») qui surveillent et contrôlent le comportement de recherche d'emploi des chômeurs flamands pendant la médiation (au travail).

Depuis lors, dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), c'est donc la législation flamande qui établit les modalités et les délais que le VDAB doit suivre pour exécuter les différentes procédures de contrôle de la disponibilité (*cf. la sous-section 1.1.5.*), mais aussi pour déterminer correctement si une infraction a été commise par un demandeur d'emploi flamand et, in fine, si une sanction peut lui être infligée.

D. Organisation des activités liées à la médiation (au travail) et au suivi/contrôle du comportement de recherche d'emploi au sein du VDAB

Au 1er janvier 2016, le Gouvernement de la Région flamande a opté pour une configuration organisationnelle reprenant des éléments provenant de la configuration du modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-*

[84] Arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, en ce qui concerne l'activation et le suivi du comportement de recherche (M.B., 29 janvier 2016).

section 2.1.2.) et de celle prévue au sein du modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*). En effet, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi (de médiation au travail) et de contrôle du comportement de recherche d'emploi sont aujourd'hui organisées dans des directions à gestion distincte au sein de la structure du VDAB. Cette indépendance entre le Service « Contrôle » et le Service « Médiation » organisant les activités liées à l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) au sein du VDAB est consacrée à l'article 111/18 de l'arrêté du 18 décembre 2015 : « *(…) Ce service de contrôle est un service indépendant et neutre (…) Le service de contrôle exerce ces missions de manière impartiale, et la mission de contrôle est séparée des missions de médiation, d'accompagnement et de formation du VDAB (…)* ».

En pratique, les deux fonctions susmentionnées sont professionnellement exécutées par des agents différents au sein du VDAB (*cf. l'article 111/18 de l'arrêté du 18 décembre 2015*) : les « médiateurs » du Service « Médiation » conseillent et accompagnent les chômeurs flamands inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et assurent ensuite le suivi de leur comportement de recherche d'emploi, tandis que les « inspecteurs » du Service « Contrôle » auditionnent les demandeurs d'emploi flamands précités dont le dossier a été transmis par un médiateur et décident ensuite de l'octroi de la sanction en cas de non-respect avéré des devoirs et obligations. D'une part, on retrouve donc un médiateur qui peut être vu comme une combinaison entre le métier de « conseiller référent » et celui de « facilitateur » de l'ONEM et, d'autre part, un inspecteur qui reprend l'ancienne fonction des « auditeurs » de l'ONEM. Le Gouvernement de la Région flamande n'a donc pas fusionné les métiers du contrôle (facilitateur et auditeur) mais elle a entrepris une fusion du métier de conseiller référent et de facilitateur. Enfin, bien que réunis géographiquement, les médiateurs et les inspecteurs sont séparés physiquement au sein des bureaux du VDAB.

Le processus global de médiation (au travail) du VDAB est présenté dans les ***quatre prochaines sous-sections*** du rapport d'évaluation. Il est également schématisé dans les annexes (*cf. la figure 1 de l'annexe 3.).* Á la suite de la reprise effective de la mission de contrôle des chômeurs au 1er janvier 2016, cette vision centrale de la médiation (au travail) a été promue sur tout le territoire flamand comme étant l'objectif central que devait poursuivre tout agent du VDAB (établissement d'une finalité commune pour tous les métiers de l'insertion). Au VDAB, on se trouve davantage dans une vision itérative de l'offre de services fournis. Lors de chaque contact avec un demandeur d'emploi, le médiateur doit évaluer ses besoins en services (ou sa situation par rapport à la recherche d'emploi). On retrouve ici une sorte de profilage scindant 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/suivi). Un accompagnement est donc apporté aux demandeurs d'emploi « non autonomes » relativement éloignés du marché du travail. Précisons que cette situation (statut) peut évoluer à tout moment au cours du processus de médiation (au travail).

E. Médiation et suivi du comportement de recherche d'emploi par les médiateurs du VDAB

Dans le cadre du contrôle de sa disponibilité active sur le marché du travail et/ou de ses efforts de recherche d'emploi, le chômeur flamand inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi auprès du VDAB (ci-après dénommé « demandeur d'emploi ») est convoqué à un entretien de suivi avec un médiateur du VDAB.

Cet entretien de suivi a lieu au plus tôt le 7e jour après l'envoi de la lettre de convocation. Le demandeur d'emploi doit obligatoirement y être présent. S'il ne l'est pas, alors plusieurs scénarios sont possibles : 1/ Si le demandeur d'emploi n'est pas présent pour une raison valable, une 2e convocation lui est envoyée. S'il ne répond pas à cette 2e convocation, qu'il ait une raison valable ou non, une 3e convocation lui est envoyée par lettre recommandée. S'il n'y répond pas, qu'il ait une raison valable ou non, alors son dossier est transmis par le médiateur au Service « Contrôle » du VDAB ; 2/ Si le demandeur d'emploi n'est pas présent et qu'il n'a pas de raison valable, une 2e convocation lui est envoyée par lettre recommandée. Si le demandeur d'emploi ne répond pas à cette 2e convocation, et même s'il a une raison valable, une 3e convocation lui est envoyée par lettre recommandée. S'il n'y répond pas, qu'il ait une raison valable ou non, son dossier est transmis par le médiateur au Service « Contrôle » du VDAB ; 3/ Si le demandeur d'emploi n'est pas présent et qu'il n'a pas de raison valable, une 2e convocation lui est envoyée par lettre recommandée. S'il n'y répond pas et qu'il n'a pas de raison valable, alors son dossier est transmis par le médiateur au Service « Contrôle » du VDAB.

Pendant l'entretien de suivi, le médiateur évalue le comportement de recherche du demandeur d'emploi, en analysant les informations suivantes : la réalisation des actions convenues au sein du plan d'action individualisé et/ou des contrats (formel ou ultime), le feedback de l'employeur et du demandeur d'emploi sur une candidature, les informations en provenance de l'ONEM et des organisations partenaires du VDAB, les données sur la carrière du demandeur d'emploi et les informations communiquées par le demandeur d'emploi lui-même. Pour prendre sa décision, le médiateur tient également compte des compétences du demandeur d'emploi, de son âge, de son niveau de formation, de sa mobilité, de ses capacités physiques et mentales, de la situation du marché du travail dans la sous-région où il a sa résidence, de sa situation sociale et familiale, etc. Si le médiateur constate que le demandeur d'emploi a fourni suffisamment d'efforts pour s'intégrer au marché du travail, il informe le demandeur d'emploi au plus tard 14 jours après l'entretien. Le demandeur d'emploi est aussi informé du fait qu'il doit poursuivre ses efforts pour s'intégrer au marché du travail et qu'un nouvel entretien de suivi est prévu ultérieurement. C'est le médiateur qui détermine la fréquence des entretiens de suivi.

Cependant, si le médiateur constate que le demandeur d'emploi a fourni insuffisamment d'efforts pour s'intégrer au marché du travail, le médiateur et le demandeur d'emploi établissent de commun accord un contrat « formel » (instrument de la médiation au travail) avec différentes actions à entreprendre.

Pour le demandeur d'emploi, il s'agit là d'un premier avertissement indiquant qu'il doit adapter son comportement de recherche d'emploi. Ce contrat « formel » est établi en 2 exemplaires, datés et signés par le médiateur et le demandeur d'emploi. Un exemplaire est transmis au demandeur d'emploi. Par sa signature, le demandeur d'emploi s'engage à réaliser les actions prévues pendant la période convenue. Á un moment également établi dans le contrat « formel », un nouvel entretien a lieu. Le demandeur d'emploi doit obligatoirement y être présent. Si le médiateur constate que le demandeur d'emploi a respecté les actions stipulées dans le contrat « formel », alors il revient à l'étape du service personnalisé. Le demandeur d'emploi est également informé du fait qu'il doit poursuivre ses efforts pour s'intégrer au marché du travail et qu'il sera invité à un nouvel entretien de suivi par le médiateur.

En revanche, si le médiateur constate que le demandeur d'emploi n'a pas respecté les accords du contrat « formel », il informe le demandeur d'emploi de cette évaluation pendant l'entretien. Pendant le même entretien, le médiateur détermine lui-même les actions qui sont reprises, cette fois-ci, au sein d'un contrat « ultime » (instrument de la médiation au travail), en tenant compte de la situation personnelle et des compétences du demandeur d'emploi, et des critères de l'emploi convenable. Le demandeur d'emploi s'engage à réaliser les actions prévues au cours du mois suivant. Le contrat ultime est établi en 2 exemplaires, datés et signés par le médiateur et le demandeur d'emploi. Un exemplaire est transmis au demandeur d'emploi. Par sa signature, le demandeur d'emploi s'engage à réaliser les actions pendant la période convenue. Ce contrat « ultime » est considéré comme un dernier avertissement dans le cadre du contrôle du comportement de recherche d'emploi. Au moment convenu dans le contrat « ultime », un nouvel entretien de suivi a lieu. Si le demandeur d'emploi ne répond pas à la convocation de l'entretien de suivi « ultime », son dossier est transmis au Service « Contrôle » du VDAB. Si le médiateur constate que le demandeur d'emploi a respecté les actions reprises dans le contrat « ultime », il informe le demandeur d'emploi de cette évaluation positive au plus tard 14 jours après l'entretien. Le demandeur d'emploi est également informé du fait qu'il doit poursuivre ses efforts pour s'intégrer au marché du travail et qu'il sera invité à un nouvel entretien de suivi par le médiateur. En revanche, si le médiateur constate que le demandeur d'emploi n'a pas respecté les actions stipulées dans le contrat « ultime », il informe le demandeur d'emploi de cette évaluation négative au plus tard 14 jours après l'entretien et il transmet son dossier au Service « contrôle » du VDAB.

De manière plus globale, au cours du processus de médiation (au travail), le médiateur du VDAB transmet le dossier du demandeur d'emploi flamand au Service « Contrôle » dans les cas suivants : 1/ le demandeur d'emploi refuse de signer un plan d'action, un contrat d'accords (formel ou ultime) ; 2/ le demandeur d'emploi ne se présente pas auprès d'un employeur en ne donnant pas de raison valable ; 3/ le demandeur d'emploi refuse d'accepter un emploi ou une offre convenable ; 4/ le demandeur d'emploi refuse (ou n'exécute pas) une action appropriée en ne donnant pas de raison valable.

F. Audition auprès du Service « Contrôle » du VDAB

Le processus d'audition des demandeurs d'emploi flamands auprès du Service à gestion distincte « Contrôle » du VDAB est schématisé, ci-dessous, dans la ***figure 3***. Le système du VDAB va, tout d'abord, effectuer un contrôle automatique de la recevabilité de la transmission effectuée par le médiateur. En cas d'irrecevabilité, le médiateur reçoit immédiatement un feed-back avec le motif pour lequel sa transmission n'a pas été acceptée. Si la transmission est déclarée recevable par le système, alors le Service « Contrôle » effectue un contrôle manuel supplémentaire de la recevabilité (vérification administrative). S'il s'avère, à l'issue de ce contrôle, que la transmission n'a pas lieu d'être, alors le soutien personnel continue et le médiateur reçoit un feed-back expliquant pourquoi la transmission a été déclarée irrecevable. En revanche, si le dossier est déclaré recevable par le Service « Contrôle », alors le demandeur d'emploi est invité à une audition pour être entendu, d'une part, sur les faits étant à la base de la transmission de son dossier et, d'autre part, sur ses moyens de défense. Si le médiateur le demande, le service « Contrôle » peut émettre un avis non contraignant, indépendant et neutre sur le dossier. Cet avis ne peut pas avoir de conséquences sur le droit aux allocations du demandeur d'emploi.

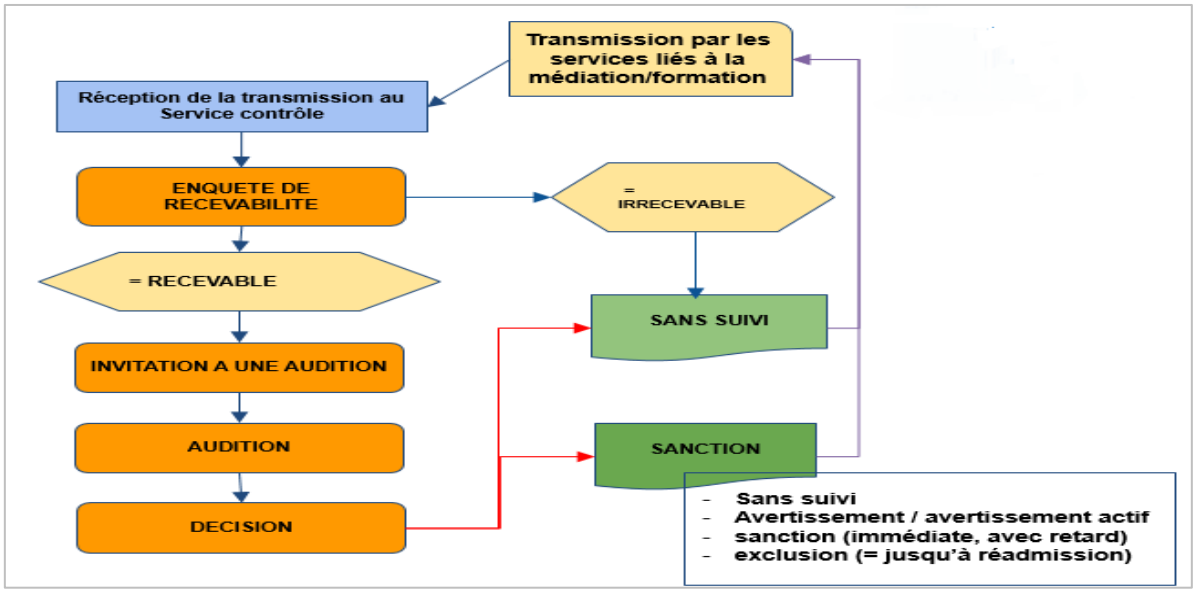
L'audition a lieu au plus tôt le 21ème jour après l'envoi de la lettre de convocation. Outre le motif, cette lettre reprend également différentes informations relatives à l'audition en tant que telle (date, heure et lieu). Dans certains cas, le demandeur d'emploi a la possibilité de présenter ses moyens de défense par écrit (l'audience physique n'est donc pas obligatoire). S'il le souhaite, alors la division régionale compétente du Service « Contrôle » doit recevoir cette défense écrite, sauf en cas de force majeure, au plus tard le jour ouvrable précédant le jour de l'audition. Une défense écrite n'est cependant pas possible si la raison pour laquelle le dossier a été transmis au service « Contrôle » concerne la non-exécution des accords repris sur le plan d'action individualisé, le contrat formel ou ultime. Si le demandeur d'emploi ne peut pas se rendre physiquement à son audition, il peut demander son report à une date qui ne peut être postérieure à 7 jours après la date fixée initialement. Sauf en cas de force majeure, ce report ne peut être octroyé qu'une seule fois. Lors de l'audition, le demandeur d'emploi peut se faire assister par une personne de son choix ou se faire représenter par un avocat, un délégué syndical ou son administrateur provisoire. Précisons que les inspecteurs du Service « Contrôle » du VDAB n'auditionnent pas les demandeurs d'emploi de leur propre lieu de résidence.

Afin de clarifier les dossiers qui lui sont transmis, et dans le respect de la législation sur la vie privée, le service « Contrôle » peut demander toutes les informations (internes ou externes) qui lui semblent pertinentes. Dans la mesure où ces informations sont disponibles au moment de l'audition, le service « Contrôle » tient compte des informations provenant du demandeur d'emploi, des médiateurs (outre celles reprises dans le dossier, celles-ci comprennent également les appréciations et les évaluations établies au préalable) et d'organisations partenaires du VDAB. Le service « Contrôle » tient également compte des décisions prises dans une période de 12 mois avant sa prise de décision, des informations

en provenance de l'ONEM, y compris les sanctions imposées par l'ONEM ou par les services publics de l'emploi compétents des autres entités fédérées pour le contrôle de la disponibilité, si ces sanctions ont été imposées dans une période de 24 mois avant la prise de sa décision. En cas de présomption d'utilisation de faux documents, le VDAB en informe l'ONEM.

Si le demandeur d'emploi n'est pas présent à son audition, ni en personne ni par représentation, ou n'introduit pas de défense écrite ou qu'il n'a pas demandé son report à une date ultérieure, le service « Contrôle » prend dès lors sa décision sur la base des informations à sa disposition (décision par contumace). C'est donc bien le Service « Contrôle » du VDAB qui décide de la suspension, de la réduction voire de l'exclusion du droit aux allocations (pouvoir décisionnel sur la sanction et le degré de celle-ci, mais pas sur le moment de son application). La décision motivée est communiquée par écrit au demandeur d'emploi dans les 14 jours calendaires après l'audition. Lorsque la décision a un effet sur le droit aux allocations, elle est transmise à l'ONEM en vue de son exécution. La décision motivée transmise au demandeur d'emploi reprend également la possibilité de recours auprès du Tribunal compétent, le mode d'introduction de ce recours et les délais. Lorsqu'un recours est introduit auprès du Tribunal du travail contre une décision de son service « Contrôle », le VDAB en informe l'ONEM.

Figure 3. Audition auprès du Service « Contrôle » du VDAB



Source : VDAB

G. Suivi et contrôle du comportement de recherche d'emploi des jeunes en stage d'insertion professionnelle par les agents médiateurs du VDAB

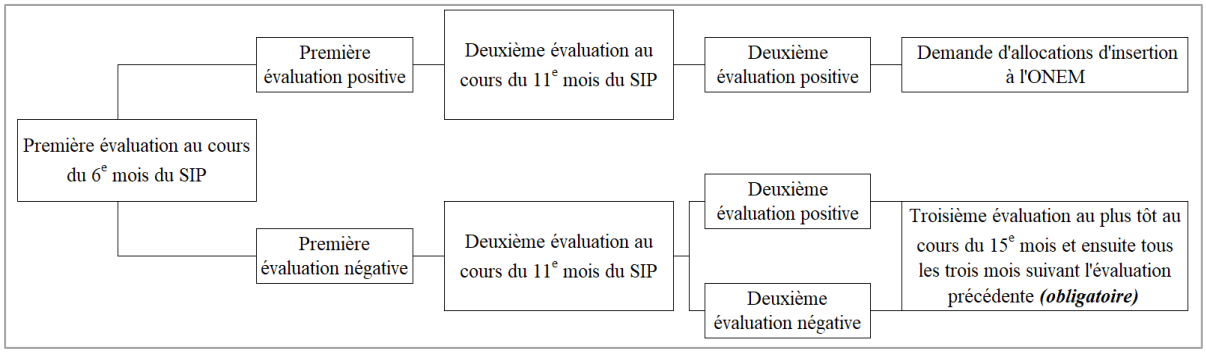
La procédure de contrôle de la disponibilité active applicable aux jeunes demandeurs d'emploi flamands âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (310 jours) est consacrée aux articles 111/27 à 111/29 de l'arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015. Les principales étapes

sont schématisées, ci-dessous, dans la ***figure 4.*** Pour avoir droit aux allocations d'insertion, les jeunes demandeurs d'emploi susmentionnés doivent satisfaire à un certain nombre de conditions. L'une d'entre elles est d'obtenir deux évaluations positives (successives ou non) de leur comportement de recherche d'emploi. Pour ce faire, le jeune demandeur d'emploi est invité à un entretien de suivi avec un médiateur au cours des 6e et 11e mois de son stage d'insertion professionnelle. Le VDAB ne le convoque toutefois pas à un entretien de suivi si, sur la base de son dossier, le médiateur dispose de suffisamment d'éléments permettant d'aboutir à une évaluation positive. Dans le cas contraire, le jeune demandeur d'emploi doit être présent à l'entretien. S'il ne s'y présente pas, une 2e convocation lui est envoyée par lettre recommandée. S'il n'y répond pas, alors son dossier est directement transmis au Service « Contrôle » du VDAB.

En cas d'évaluation positive, le VDAB informe le jeune demandeur d'emploi par écrit, au plus tard 14 jours après l'entretien. S'il s'agit de l'entretien au cours du 6e mois de stage, le jeune demandeur d'emploi est également informé du fait qu'il sera convoqué à un autre entretien au cours du 11e mois de stage. Si le médiateur ne formule pas d'évaluation positive, il transmet le dossier et son avis au Service « Contrôle » du VDAB. Le Service « Contrôle » formule ensuite une évaluation positive ou négative au sujet du dossier. Si le jeune demandeur d'emploi le souhaite, il peut être entendu par le Service « Contrôle ». Cette audition a lieu au plus tôt le 21e jour après l'envoi de la lettre de convocation. Outre le motif, cette lettre reprend également différentes informations relatives à l'audition en tant que telle (la date, l'heure et le lieu). Si le jeune demandeur d'emploi ne peut pas se rendre physiquement à son audition, il peut demander son report à une date qui ne peut être postérieure à 14 jours après la date fixée initialement. Sauf en cas de force majeure, ce report n'est octroyé qu'une seule fois. Le service « Contrôle » doit également recevoir la demande de report au plus tard dans les 7 jours après l'envoi de la convocation. Lors de l'audition, le jeune demandeur d'emploi peut se faire assister par une personne de son choix ou se faire représenter par un avocat, un délégué syndical ou son administrateur provisoire. Si le jeune demandeur d'emploi n'est pas présent lors de son audition, ni en personne ni par représentation et qu'il n'a pas demandé un report de celle-ci à une date ultérieure, alors le Service « Contrôle » du VDAB prend une décision sur la base des informations à sa disposition.

En cas d'évaluation négative, le VDAB informe le jeune demandeur d'emploi au plus tard 14 jours après l'entretien de suivi. Lorsqu'il s'agit de l'entretien au cours du 6e mois du stage, le jeune demandeur d'emploi est informé du fait qu'il sera convoqué à un nouvel entretien au cours du 11e mois du stage. Le jeune demandeur d'emploi est également informé que, à la suite de son évaluation négative, il sera convoqué à une nouvelle évaluation de son comportement de recherche d'emploi, au plus tôt au cours du 15e mois du stage et ensuite à chaque fois au cours des trois mois suivant l'entretien précédent (15e mois, 18e mois, 21e mois, etc.).

Figure 4. Procédure de contrôle de la disponibilité active des jeunes demandeurs d'emploi flamands âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (SIP)



Source : VDAB

H. Modalités de recours

Tous les chômeurs flamands inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès du VDAB peuvent contester les décisions prises par les « inspecteurs » de son Service « Contrôle ». Les modalités de ce recours sont définies à l'article 111/24 de l'arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015. Sans préjudice aux dispositions légales et réglementaires relatives à la prescription, le Service « Contrôle » du VDAB peut réviser sa décision initiale dans le délai d'introduction d'un recours auprès du Tribunal du travail compétent ou, si le recours a déjà été introduit, jusqu'à la clôture des débats[85]. Lorsqu'un recours est introduit contre une décision du Service « Contrôle » du VDAB, et si la décision est ensuite révisée par celui-ci en application dudit article 111/24, la révision de la décision est communiquée au Tribunal du travail. Quoi qu'il advienne, la nouvelle décision produit ses effets à la date à laquelle la décision corrigée aurait dû prendre effet. Cette nouvelle décision est ensuite communiquée à l'ONEM.

I. Perspectives d'évolution

Lors de notre entretien avec l'équipe centrale du Service « Contrôle » du VDAB, il est apparu que l'intention en Région flamande n'est pas d'évoluer à court/moyen terme vers un modèle organisationnel où les fonctions « distinctes » d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi et de contrôle du comportement de recherche d'emploi de ceux-ci (y compris la fonction de prise de décision en termes de sanction) seraient pleinement et totalement exécutées par un référent unique. Cette configuration

[85] La décision contestée doit, sous peine de nullité, être soumise au Tribunal du travail compétent dans les 3 mois qui suivent la notification de la décision ou, à défaut de notification, dans les 3 mois à compter du jour où le chômeur en a pris connaissance. L'action introduite au Tribunal du travail n'est pas suspensive.

renvoie à la pratique professionnelle proposée par le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*).

D'un point de vue strictement institutionnel, il semble toutefois que le modèle organisationnel récemment établi au sein du VDAB par le Gouvernement de la Région flamande, notamment au niveau du partage spécifique de l'exercice opérationnel des fonctions d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle du comportement de recherche d'emploi entre les médiateurs du Service « Médiation » (accompagnement + contrôle) et les inspecteurs du Service « Contrôle » (prise de décision en termes de sanction), constitue une première étape vers un modèle plus global dans lequel l'entièreté de l'assurance-chômage (dont l'exécution matérielle des sanctions actuellement exercée par l'ONEM) serait régionalisée à la suite d'une future réforme institutionnelle de l'État. En effet, étant donné que les médiateurs du VDAB exercent déjà le suivi et le contrôle du comportement de recherche d'emploi (contrôle réalisé en *front office*), on peut imaginer un scénario où les inspecteurs du Service « Contrôle » continueraient à statuer sur les dossiers transmis par les médiateurs (contrôle réalisé en *back office*), d'une part, et exécuteraient ensuite matériellement les sanctions décidées, d'autre part.

Á plus court terme, dans une perspective d'amélioration continue des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle du comportement de recherche d'emploi, le VDAB souhaite renforcer l'efficience de son modèle actuel, notamment au niveau des connaissances relatives à la réglementation du chômage de ses médiateurs. L'objectif poursuivi est de réduire au maximum le nombre de dossiers non recevables transmis par les médiateurs au Service « Contrôle ». Pour ce faire, le VDAB met à disposition de ses médiateurs un intranet où se trouvent divers documents relatifs à la législation fédérale du chômage et aux modalités des différentes procédures de contrôle de la disponibilité. Des formations en interne sont également prévues. Les médiateurs peuvent également contacter le département juridique du Service « Contrôle », se trouvant au siège central du VDAB à Bruxelles, s'ils ont une question quant à l'interprétation à faire de la législation ou pour savoir si leur décision sur un point en particulier respecte bien les lignes directrices du cadre normatif fédéral.

J. Dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail

Depuis le 1er janvier 2017, le VDAB est effectivement compétent pour attribuer les dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) aux chômeurs flamands inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et domiciliés sur le territoire de la Région flamande.

2.3.4. Le contrôle de la disponibilité des chercheurs d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale (Actiris)

Outre des textes juridiques en la matière et d'autres documents pertinents (médias, avis, articles de presse, notes internes transmises par Actiris, etc.), les informations présentées dans cette sous-section dédiée à la Région de Bruxelles-Capitale proviennent également de nos échanges avec plusieurs membres de la Direction « Disponibilité » d'Actiris (*cf. la section 1.3.*).

A. Office régional bruxellois de l'emploi (Actiris)

Depuis sa création en 1989, l'Office régional bruxellois de l'emploi (« ORBEm » ou « BGDA » en néerlandais) est en charge du placement des chercheurs d'emploi domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. En 2006, l'ORBEm et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale élaboraient leur premier Contrat de gestion. L'ORBEm se voyait ainsi doté d'objectifs à atteindre, tandis que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale s'engageait, quant à lui, à les soutenir politiquement et budgétairement. Dans la foulée de ce premier Contrat de gestion, il a été décidé de modifier le nom d'ORBEm en Actiris[86] (à partir du mois de juin 2007).

Plus formellement, Actiris est un organisme régional d'intérêt public régi par l'ordonnance du 18 janvier 2001[87]. Il est dirigé par un Comité de gestion lui donnant ses grandes orientations. Ce Comité de gestion est composé d'un président, d'un vice-président, de représentants des partenaires sociaux et de commissaires du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Un Contrat de gestion lie actuellement Actiris au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour une durée de 5 ans[88].

B. Les partenaires externes d'Actiris

Outre les partenariats développés dans le cadre de Synerjob (Fédération des Services publics de l'Emploi et de la Formation en Belgique), Actiris travaille également en étroite collaboration avec des partenaires bruxellois pour offrir des services d'accompagnement aux chercheurs d'emploi bruxellois inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Parmi les partenaires d'Actiris[89],

[86] Le nom d'Actiris est une combinaison de deux termes : « ACTIF » (porte d'entrée dans la vie active, rapidité de la prise en charge et dynamisation des relations clients) et « IRIS » (symbole de la Région de Bruxelles-Capitale).

[87] Ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi (M.B., 13 avril 2001).

[88] Approuvé le 22 juin 2017, le Contrat de gestion 2017-2022 d'Actiris est disponible au lien suivant : http://www.actiris.be/Portals/37/Contrat_de_gestion_Actiris_2017_2022_Garantir_la_qualit%C3%A9_pour_tous_et_toutes.pdf

[89] La liste complète des partenaires externes d'Actiris est disponible au lien suivant : http://www.actiris.be/part/tabid/798/language/fr-BE/Annuaire-des-partenaires-.aspx

on retrouve notamment les organismes publics bruxellois de formation professionnelle (Bruxelles Formation et le VDAB), des CPAS, des agences d'intérim, les agences locales pour l'emploi, les Centres de référence professionnelle (6)[90], les Maisons de l'Emploi (15), etc. Ces partenaires, ayant chacun leurs objectifs et leur public-cible, contractent avec Actiris une convention de partenariat subsidiée ou à titre gratuit.

La plupart des partenaires d'Actiris sont reliés entre eux par un réseau informatisé et sécurisé : le RPE (Réseau Actiris des partenaires pour l'Emploi). Grâce à ce réseau, la communication est simplifiée et les services offerts sont plus efficaces et performants. Toutes les informations sur le parcours d'insertion professionnelle des chercheurs d'emploi sont rassemblées dans une base de données (dénommée « IBIS »). Chaque partenaire du réseau peut y accéder et la compléter. De cette manière, Actiris est informé des actions entreprises par les chercheurs d'emploi auprès de ses partenaires. En outre, ce réseau apporte également plus de cohérence au parcours d'insertion professionnelle du chercheur d'emploi bruxellois puisqu'il permet un meilleur suivi de toutes les démarches entreprises.

C. Organigramme d'Actiris

L'organigramme général d'Actiris est disponible dans les annexes (*cf. la figure 3 de l'annexe 2.*). Celui-ci montre qu'Actiris est actuellement divisé en 9 directions distinctes[91], composées chacune de plusieurs départements et administrations, qui assurent des tâches d'activités spécifiques. Ces 9 directions sont directement reliées à la Direction générale d'Actiris (directeur général).

Au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-014), afin de pouvoir exercer sa nouvelle mission régionale de contrôle, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a mis en place un nouveau département d'inspection au sein d'Actiris (le département « Contrôle de la disponibilité »), chargé de contrôler la disponibilité sur le marché du travail et/ou le comportement de recherche d'emploi des chercheurs d'emploi bruxellois inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Ce département « Contrôle de la Disponibilité » se trouve au sein de la Direction « Disponibilité » d'Actiris. Cette dernière est gérée distinctement de la Direction « Chercheurs d'emploi », où l'on retrouve la plupart des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi s'adressant aux chercheurs d'emploi bruxellois.

[90] Les Centres de référence professionnelle (CDR) sont apparus à la suite du constat d'un manque de main-d'œuvre qualifiée dans certains secteurs. En pratique, ces centres sont le résultat de partenariats entre les organismes publics d'emploi et de formation professionnelle, dont Actiris, et les secteurs de l'économie bruxelloise.

[91] Les 9 directions distinctes d'Actiris sont les suivantes : Direction « BCF-RH », Direction « Chercheurs emplois », Direction « Communication », Direction « Partenariats », Direction « Services indépendants », Direction « Facilities », Direction « Informatique », Direction « Disponibilité » et Direction « Employeurs ».

Afin de pouvoir exercer la nouvelle compétence régionale en matière « de définition et d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) », un département « Dispense » a été créé au sein de la Direction « Disponibilité » d'Actiris.

D. Les missions d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité d'Actiris

Depuis sa création (1989), en collaboration avec ses partenaires, Actiris accompagne et forme les chercheurs d'emploi bruxellois inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Depuis le 1er janvier 2017, Actiris est également devenu responsable, d'une part, de la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi s'adressant à ces mêmes chercheurs d'emploi bruxellois et, d'autre part, de l'octroi de sanctions en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations. Depuis le 1er mars 2016, il détient également la compétence d'accorder des dispenses à cette obligation de disponibilité sur le marché du travail aux chercheurs d'emploi bruxellois qui étudient ou suivent une formation professionnelle ou un stage[92].

Aujourd'hui, dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), la législation bruxelloise définit les modalités qu'Actiris doit suivre pour exécuter les différentes procédures de contrôle de la disponibilité (*cf. la sous-section 1.1.5.*), mais aussi pour déterminer correctement si une infraction a été commise par un chercheur d'emploi bruxellois et, in fine, si une sanction peut lui être infligée. D'un point de vue juridique, cette intégration de la mission de contrôle, mais aussi les modalités de son exécution et de ses interactions avec la mission d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions), sont consacrées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017[93]. Toutes les dispositions qui y sont prévues sont entrées en vigueur le 12 mars 2017, soit 10 jours après leur publication au Moniteur belge.

Préalablement, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (en abrégé « *CESRBC* »)[94] avait émis un avis favorable sur un avant-projet d'arrêté[95] et formulé diverses

[92] Ordonnance du 8 décembre 2016 modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'Emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office (M.B., 20 décembre 2016).

[93] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 2 mars 2017).

[94] Ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 6 décembre 1994).

[95] Émis le 24 novembre 2016, l'avis du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) est disponible au lien suivant : http://www.ces.irisnet.be/fr/avis/avis-du-conseil/par-date/2016/a-2016-084-ces/view

recommandations qui ont été globalement prises en compte par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans la version finale de l'arrêté.

E. Organisation des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité au sein d'Actiris

Initialement, principalement à la demande des partenaires sociaux, la mission de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi (prise dans son intégralité) ne devait pas être intégrée au sein d'Actiris. Dans ce cas de figure, on se serait retrouvé dans la configuration organisationnelle des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité d'avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (*cf. la sous-section 2.3.1.*), soit celle prévue par le modèle théorique I « organismes publics distincts avec des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.1.*). La seule différence étant que les deux organismes d'intérêt publics concernés se seraient désormais retrouvés au même niveau de pouvoir (régional). Toutefois, pour des raisons budgétaires et économiques, la mission de contrôle (prise dans son intégralité) a finalement été confiée à Actiris au 1er janvier 2017. Contrairement aux autres entités fédérées belges concernées (Région wallonne de langue française, Région flamande et Communauté germanophone), la Région de Bruxelles-Capitale a donc pris une année supplémentaire pour définir les modalités pratiques d'organisation, de coordination et d'exécution de cette nouvelle compétence régionale.

D'un point de vue théorique, c'est donc une configuration organisationnelle proche de celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » qui a finalement été mise en place par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (*cf. la sous-section 2.1.2.*). En effet, la fonction de contrôle est aujourd'hui organisée dans une direction distincte (la Direction « Disponibilité ») de celle de l'accompagnement (Direction « Chercheurs d'emploi ») au sein de la structure d'Actiris. Cette indépendance opérationnelle des directions est consacrée légalement par l'article 2 § 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017. En pratique, les deux fonctions « distinctes » susmentionnées sont exécutées par des agents spécialistes : des « *conseillers référents* » pour l'accompagnement vers l'emploi (uniquement dans sa dimension « conseil et placement ») et des « *évaluateurs* » pour le contrôle de la disponibilité (dans ses dimensions « exécution des procédures de contrôle de la disponibilité » et « prise de décision en termes de sanction »). Ces agents spécialisés dans l'exercice de leur fonction sont aujourd'hui situés géographiquement dans des bâtiments différents : les évaluateurs se trouvent dans les locaux du Siège social d'Actiris (Tour astro à Bruxelles), tandis que les conseillers référents travaillent dans les antennes d'Actiris.

F. Les trois étapes du contrôle de la disponibilité active en Région de Bruxelles-Capitale

Pour mener à bien cette nouvelle mission régionale en matière de contrôle de la disponibilité, trois nouveaux organes ont été créés au sein d'Actiris. Cette division de la procédure de contrôle de la disponibilité active en trois étapes est une nouveauté introduite par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Bien que lourdes en termes de procédure (timing) et de ressources humaines (évaluateurs), ces trois étapes apportent néanmoins, selon la Direction « Disponibilité », davantage de transparence et d'objectivation aux procédures de contrôle de la disponibilité active soumises à certains chercheurs d'emploi bruxellois inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'Actiris. Elle stipule également qu'Actiris souhaite globalement se positionner comme un « fournisseur » de solutions pour les chercheurs d'emploi et non comme un organisme se limitant à un rôle de « sanctionnateur ». Les trois nouveaux organes d'Actiris sont les suivants.

- Le ***Département « Contrôle de la Disponibilité »*** (*cf. les articles 2 à 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017*) est situé au sein de la Direction « Disponibilité » d'Actiris. Il se compose d'une cellule administrative et d'une équipe d'évaluateurs. Ces derniers ont un pouvoir de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi, qu'ils exercent seuls ou de manière collégiale selon les cas. Ils peuvent également imposer les sanctions adéquates. Dans un premier temps, l'évaluateur examine la recherche active d'emploi sur la base du dossier du chercheur d'emploi (travail sur dossier = 1re étape) et convoque ensuite ce dernier pour un entretien uniquement en cas de constatation d'efforts insuffisants (entretien individuel = 2e étape). Á la suite de ce 1er entretien d'évaluation, s'il s'avère que le chercheur d'emploi n'a pas fourni suffisamment d'éléments prouvant qu'il recherche activement et positivement un emploi, alors il est convoqué devant un « Collège d'évaluation ». En Région de Bruxelles-Capitale, l'entretien individuel (2e étape) n'est dès lors plus qu'une étape intermédiaire dans la procédure de contrôle en cas de décision dite « non concluante ».

- Le ***Collège d'évaluation*** (*cf. les articles 4 à 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017*) est composé de trois évaluateurs qui ne peuvent pas avoir pris part au déroulement préalable de la procédure de contrôle de la disponibilité qui leur est soumis (entretien collégial = 3e étape). Le Collège d'évaluation délibère en secret et prend ses décisions à la majorité simple. Cet entretien collégial (3e étape) est donc le seul à avoir un pouvoir décisionnel légal en cas de décision négative. Pour les chercheurs d'emploi recevant une décision d'évaluation négative par le Collège d'évaluation, ils ont encore la possibilité d'introduire un recours administratif en interne auprès d'un « Comité paritaire interne de recours ».

- Le ***Comité paritaire interne de recours*** (*cf. les articles 20 à 23 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017*) statue sur les recours administratifs qui lui sont soumis par les chercheurs d'emploi bruxellois. Selon les données d'Actiris, il y en aurait en moyenne 25 par an.

  Le Comité paritaire interne de recours se compose (au minimum) d'une chambre francophone et d'une chambre néerlandophone. Chaque chambre est constituée d'un président et d'un suppléant, de trois représentants des organisations des travailleurs et de trois représentants des organisations des employeurs. Le mandat s'étend sur une période renouvelable de 5 ans pour le président et de 3 ans pour les autres membres. En cas de remplacement, le remplaçant achève le mandat du membre remplacé. Un membre du Comité paritaire interne de recours ne peut toutefois pas être membre au Comité de gestion d'Actiris. En cas d'absence d'un membre représentant les organisations des employeurs et/ou des travailleurs, l'examen de recours est reporté. Contrairement au Collège d'évaluation, le Comité paritaire interne de recours délibère en secret et ses décisions sont prises à la majorité des membres présents. Chaque chambre est assistée d'un secrétaire et d'un secrétaire adjoint. Ces derniers, tout comme le président, sont désignés par le Comité de gestion d'Actiris sur proposition de la Direction générale, parmi les membres du personnel d'Actiris.

G. Procédures de contrôle de la disponibilité d'Actiris

Dans le respect des lignes directrices établies par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), la législation bruxelloise correspondante (*cf. l'arrêté du gouvernement du 16 février 2017*) définit les modalités des procédures de contrôle de la disponibilité[96], auxquelles différents profils de chercheurs d'emploi bruxellois inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'Actiris sont soumis au cours de leur parcours d'insertion professionnelle. Pour rappel, la procédure de contrôle applicable dépend de la situation administrative du chercheur d'emploi (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

Au niveau de la ***disponibilité active*** (obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi et de rechercher activement un emploi), 54.500 décisions d'évaluation ont été rendues en 2017 par le département « Contrôle de la disponibilité » d'Actiris[97] : 10.750 au niveau des jeunes âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (19,8%) et 43.750 au niveau des chômeurs complets

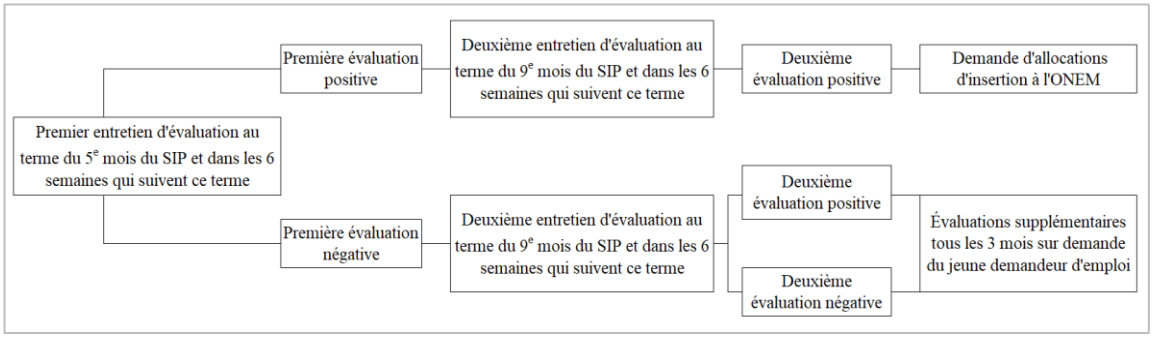
[96] Soit le déroulement et le calendrier des entretiens d'évaluation et des décisions qui en découlent, la forme dans laquelle la décision doit être communiquée au chercheur d'emploi, les modalités de convocation à un entretien avec un évaluateur, les modalités de notification de la décision à l'issue de cet entretien, les démarches à suivre et les conséquences lorsque le chercheur d'emploi ne se présente pas à un entretien, les modalités de convocation devant le Collège d'évaluation, les modalités de notification de la décision à l'issue de cet entretien avec le Collège d'évaluation, etc.

[97] https://press.actiris.be/un-an-de-procedure-de-controle-de-la-disponibilite-a-bruxelles

indemnisés âgés de moins de 60 ans (80,2%). Pour rappel, chaque procédure d'évaluation dans le cadre de la disponibilité active se déroule selon les trois étapes de contrôle développées au point précédent.

- Pour les ***jeunes âgés de moins de 25 ans*** qui s'inscrivent pour la première fois comme demandeur d'emploi auprès d'Actiris après la fin de leurs études et qui entament, dès lors, leur stage d'insertion professionnelle (310 jours), les modalités de la procédure de contrôle « Dispo J » sont reprises aux articles 6 à 9 de l'arrêté bruxellois susmentionné. Les principales étapes sont schématisées, ci-dessous, dans la ***figure 5***. Au cours du stage d'insertion professionnelle, les jeunes demandeurs d'emploi sont soumis à deux entretiens d'évaluation obligatoires. Le premier a lieu au terme du 5e mois de stage et dans les 6 semaines qui suivent ce terme. Cette 1re évaluation concerne la disponibilité du jeune sur le marché du travail depuis son inscription chez Actiris. Le 2e entretien a lieu, quant à lui, au terme du 9e mois de stage et dans les 6 semaines qui suivent ce terme. Cette 2e évaluation concerne, quant à elle, la disponibilité depuis le 1er entretien. Dans tous les cas, le jeune demandeur d'emploi est convoqué à ce 2e entretien, même si le premier était négatif. Ce n'est que lorsque le jeune demandeur d'emploi a obtenu 2 évaluations positives, qu'il peut introduire une demande d'allocations d'insertion à l'ONEM. Dès lors, si le jeune demandeur d'emploi n'a pas obtenu 2 évaluations positives lors des 2 premiers entretiens d'évaluation, il peut demander à être soumis à des entretiens d'évaluation supplémentaires (le nombre étant illimité). Une période minimale de 3 mois doit être respectée entre chaque entretien d'évaluation supplémentaire. C'est le jeune demandeur d'emploi qui doit introduire lui-même une demande d'entretien supplémentaire auprès du département « Contrôle de la Disponibilité » d'Actiris par lettre recommandée. L'évaluation est considérée débuter à la date d'envoi de la lettre. Quelle que soit la décision, le jeune demandeur d'emploi en est toujours informé par lettre recommandée dans les 7 jours calendaires qui suivent l'entretien ;

Figure 5. Procédure de contrôle de la disponibilité active des jeunes demandeurs d'emploi bruxellois âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (SIP)

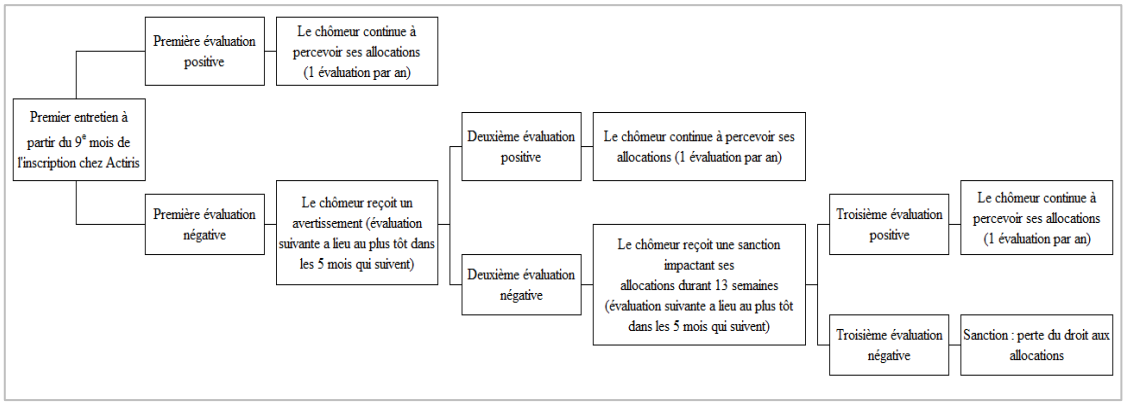


Source : Actiris

- Concernant les ***chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans*** et certains travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR), les modalités de la procédure de contrôle «

Dispo G » sont reprises aux articles 10 à 13 de l'arrêté bruxellois susmentionné. Cette procédure est schématisée, ci-dessous, dans la ***figure 6***. Après son inscription comme demandeur d'emploi auprès d'Actiris et lors de chaque réinscription après une interruption de l'inscription pendant une période ininterrompue de trois mois au moins, le chômeur reçoit une lettre d'information portant sur ses droits et obligations et sur la procédure de contrôle de la disponibilité qui va lui être soumise. Le chômeur et son conseiller référent se mettent ensuite d'accord sur un plan d'action personnalisé ayant pour but de soutenir activement et positivement la recherche d'emploi. Le département « Contrôle de la Disponibilité » d'Actiris évalue ensuite ses efforts pour réintégrer le marché du travail. Le 1er entretien a lieu au plus tôt au terme du 9e mois de chômage. Si la 1re évaluation est positive, le chômeur continue à percevoir ses allocations. Une autre évaluation du comportement de recherche d'emploi est alors effectuée après 12 mois. Si la 1re évaluation s'avère négative, il y aura un 2e entretien après 5 mois. Si cette 2e évaluation est positive, la prochaine évaluation aura lieu, de nouveau, après un délai de 12 mois. Si la 2e évaluation est négative, le chômeur peut s'attendre à une sanction. Selon son statut, cela peut entraîner une réduction du temps ou une suspension du droit aux allocations. Un autre entretien d'évaluation a, de nouveau, lieu après 5 mois. Plusieurs évaluations négatives peuvent conduire à une exclusion définitive des allocations de chômage.

Figure 6. Procédure de contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets indemnisés bruxellois âgés de moins de 60 ans



Source : Actiris

Au niveau de la ***disponibilité adaptée*** (obligation de collaborer à un accompagnement personnalisé), les modalités de la procédure de contrôle sont reprises aux articles 14 à 18 de l'arrêté bruxellois susmentionné. Pour les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus (y compris les chômeurs qui bénéficient d'un complément d'entreprise), une évaluation globale est effectuée un an après le début de l'accompagnement individualisé et personnalisé. Pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) qui y sont soumis, une évaluation globale est prévue au terme du 24e mois suivant l'inscription comme demandeur d'emploi, et puis tous les 24 mois suivants.

Au niveau de la ***disponibilité passive*** (obligation d'accepter un emploi convenable et de collaborer à certaines démarches), les modalités de la procédure de contrôle « Dispo P » sont reprises à l'article 19 de l'arrêté bruxellois susmentionné. C'est la cellule administrative du département « Contrôle de la Disponibilité » d'Actiris qui évalue la recevabilité des dossiers qui lui sont transmis (travail sur dossier = 1re étape). Si le dossier est recevable, le demandeur d'emploi est auditionné par un évaluateur (audition = 2e étape). Cette audition a lieu au plus tôt 15 jours calendaires après la date d'envoi de la convocation par lettre recommandée. Outre le motif, cette convocation mentionne le jour et l'heure de l'audition, la conséquence d'une non présentation et les modalités de demande d'un report, etc. Si le demandeur d'emploi ne peut pas être présent à l'audition, il peut demander son report à une date qui ne peut être postérieure de plus de 15 jours calendaires à la date fixée initialement. Un report ne peut normalement être accordé qu'une seule fois. Si aucun manquement à l'obligation de disponibilité n'est établi, alors le dossier est classé sans suite. Le demandeur d'emploi en est informé par courrier ordinaire dans les 7 jours calendaires qui suivent son audition. Si un manquement est établi, alors l'évaluateur détermine la sanction à appliquer conformément à la réglementation fédérale du chômage. La décision est communiquée au demandeur d'emploi par lettre recommandée dans les 7 jours calendaires qui suivent son audition. Cette lettre mentionne aussi les modalités de recours. Enfin, si la décision a un effet sur le droit aux allocations, elle est transmise à l'ONEM pour son exécution.

H. Modalités de recours

Les modalités de recours aux décisions d'évaluation négatives du département « Contrôle de la disponibilité » d'Actiris sont consacrées à l'article 24 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017. Le chercheur d'emploi bruxellois inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi qui reçoit une évaluation négative à la suite du contrôle de sa disponibilité sur le marché du travail peut introduire un recours, par écrit (daté et signé), auprès du Comité paritaire interne de recours dans les 15 jours qui suivent la notification de la décision, s'il lui semble avoir satisfait à l'obligation de disponibilité à laquelle il était soumis. Ce recours doit être remis directement au secrétaire du Comité paritaire interne de recours (ou à son adjoint) contre accusé de réception ou envoyé à ce même secrétaire par lettre recommandée. Le Comité paritaire interne de recours doit statuer, ensuite, dans le mois qui suit la réception du recours. Un délai supplémentaire d'un mois est accordé dans le cas où le chercheur d'emploi bruxellois, convoqué à une séance du Comité, a obtenu le report de l'examen de son recours à une séance ultérieure. En l'absence de membres représentant les employeurs et/ou les travailleurs, le Comité paritaire interne de recours ne peut statuer et le délai d'un mois est suspendu. Hormis ce cas, si le délai n'est pas respecté par le Comité, alors le recours est d'office déclaré fondé.

L'introduction d'un recours ne suspend pas l'éventuel déroulement ultérieur d'une procédure de contrôle, ni les délais de recours auprès du Tribunal du travail. Si le recours est déclaré fondé,

l'évaluation négative est convertie en évaluation positive et l'éventuelle sanction est annulée. La décision, quelle qu'elle soit, est envoyée par lettre recommandée au chercheur d'emploi. Une copie doit également parvenir à la « Direction Disponibilité » d'Actiris et à l'ONEM.

I. Perspectives d'évolution

D'un point de vue organisationnel et vu que les nouvelles dispositions bruxelloises en la matière viennent à peine d'entrer en vigueur, Actiris n'a pas de perspectives à court/moyen terme de faire évoluer son modèle organisationnel des activités liées à l'accompagnement des chercheurs d'emploi bruxellois vers l'emploi et au contrôle de leur disponibilité sur le marché du travail.

Toutefois, la Direction « Chercheurs d'emploi » (accompagnement) et la Direction « Disponibilité » (contrôle) réfléchissent actuellement au développement d'un futur projet pilote dans lequel des groupes d'évaluateurs iraient travailler dans les antennes d'Actiris et auraient donc des contacts directs et permanents avec les conseillers référents (ce qui n'est pas encore le cas aujourd'hui). Ce projet pilote se déroulerait sur une période d'environ 5 à 6 ans. Même si les conditions de sa mise œuvre doivent être encore posées par Actiris, ce projet pilote constitue une réelle avancée dans les relations entre les deux Directions distinctes depuis l'intégration de la mission/fonction de contrôle au sein des autres missions, fonctions et compétences d'Actiris. En effet, il n'y avait au départ pas de discussions et d'échanges possibles entre les deux Directions[98], mais les mentalités ont évolué avec le temps et l'objectif serait, à l'avenir, d'intensifier la collaboration entre ces deux Directions au niveau des antennes d'Actiris. La Direction « Disponibilité » précise néanmoins que l'idée générale n'est pas à court/moyen terme d'évoluer vers un modèle organisationnel où les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité seraient pleinement et totalement exercées par un référent unique, soit vers la configuration organisationnelle proposée par le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*).

Au niveau informatique, une interface unique, dénommée « Dossier unique[99] », est aujourd'hui accessible aux conseillers référents et aux évaluateurs d'Actiris. Cette interface est également accessible aux partenaires d'Actiris via le RPE. D'un point de vue conceptuel, cette plateforme constitue une première forme d'articulation et d'interaction entre les différents intermédiaires de l'emploi bruxellois. Á ce propos, Actiris dispose d'une banque de données, dénommée « IBIS », dans laquelle ses partenaires encodent différentes sortes de données relatives au parcours d'insertion professionnelle des chercheurs d'emploi bruxellois. Les partenaires sont obligés de les encoder pour recevoir des

[98] Au départ, il y avait une crainte de la part de la Direction « Chercheurs emplois », chargée de l'accompagnement, que le département « Contrôle de la Disponibilité » vienne contrôler le travail effectué quotidiennement par les conseillers référents (soit une sorte de contrôle en interne des activités liées à l'accompagnement).

[99] Disponible au lien suivant : https://my.actiris.brussels

subventions. Cette obligation d'encodage des données constitue une forme de contrôle des démarches entreprises par les chercheurs d'emploi auprès des partenaires d'Actiris, mais aussi une manière de s'assurer que ces partenaires proposent réellement des services d'accompagnement aux chercheurs d'emploi bruxellois. Toutes les données encodées sont rassemblées sur la plateforme « Dossier unique ». Si l'application n'a pas encore évolué aujourd'hui, elle est en cours d'amélioration. L'objectif est, à l'avenir, de la faire évoluer vers une plateforme commune encore plus complète et intégrée. Le chercheur d'emploi bruxellois pourra également y estimer ses compétences sur base déclarative, permettant ensuite un matching direct et plus pointu qu'aujourd'hui avec des offres d'emploi vacantes (les offres d'emploi envoyées aux chercheurs d'emploi seront davantage ciblées aux compétences déclarées). Actiris souhaite également y intégrer, petit à petit, une certification, un test de langues, un test digital, etc.

Enfin, Actiris a décidé d'élargir, depuis le mois de mars 2019, la « Garantie Jeune », dispositif d'accompagnement vers l'emploi s'adressant aux chercheurs d'emploi de moins de 30 ans nouvellement inscrits comme demandeurs d'emploi auprès de lui, à toutes les personnes qui s'inscrivent pour la première fois auprès de ses services. Cette extension est connue sous le nom de « Garantie Solution pour tous »[100]. Contrairement à la Garantie Jeune (une solution proposée dans les 6 mois), ce dispositif doit garantir une solution dans les 12 mois à tous les chercheurs d'emploi nouvellement inscrits comme demandeurs d'emploi. En pratique, la « Garantie Solution pour tous » va pratiquement doubler le contingent de ceux qui se verront offrir un emploi, une formation ou un stage, après un premier bilan de compétences. Cela va logiquement entrainer une charge de travail beaucoup plus importante au niveau des antennes et des partenaires d'Actiris. En effet, Actiris a estimé que cet élargissement va nécessiter l'engagement de nouveaux conseillers référents, mais aussi le développement de 4.000 solutions supplémentaires à offrir. La mise en place de cette « Garantie Solutions pour tous » va demander une plus grande fluidité dans le parcours d'insertion professionnelle, étant donné qu'Actiris n'a pas la capacité d'accompagner tous les chercheurs d'emploi domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Pour ce faire, Actiris essaie actuellement de mettre sur pied un ***outil numérique*** dénommé « Dispatching, Profilage, Solutions ». Tout d'abord, le chercheur d'emploi doit s'inscrire (en ligne) comme demandeur d'emploi chez Actiris. Il peut ensuite consulter et compléter son dossier[101]. En fonction des données introduites par le chercheur d'emploi et d'autres flux de données reçus des partenaires externes, l'outil numérique d'Actiris pourra ensuite déterminer, en fonction de ces

[100] Cf. l'article du journal Le SOIR (24 janvier 2019) : https://www.lesoir.be/202568/article/2019-01-24/bruxelles-actiris-etend-la-garantie-jeune-tous-les-nouveaux-inscrits

[101] Actiris pense néanmoins que cette application pourrait poser des problèmes aux chercheurs d'emploi inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi qui ne sont pas familiers avec l'outil informatique. Il existe toutefois un accord entre la Région de Bruxelles-Capitale et les communes pour ouvrir des maisons du digital. La volonté d'Actiris est aussi de mettre des espaces du digital dans ses antennes de demain.

caractéristiques « administratives », si le chercheur d'emploi doit être envoyé chez un partenaire ou directement dans l'une des antennes d'Actiris. Après le Dispatching, c'est la phase de profilage qui commence, même si la forme de celle-ci n'a pas encore été déterminée. En théorie, le profilage doit permettre de déterminer si le chercheur d'emploi est plus ou moins éloigné du marché du travail, ce qui va permettre ensuite de déterminer une date de convocation à un entretien, la fréquence de ces entretiens d'évaluation, quel type de contact, l'intensité de l'accompagnement, etc. Un module devra ensuite suggérer un top 3 des solutions adéquates que le conseiller référent pourra ensuite proposer au chercheur d'emploi. Cet outil numérique d'Actiris se situe dans la lignée de l'application « bob-emploi[102] » qui avait séduit pas mal de personnes au sein d'Actiris (davantage le Top management que les premières lignes). Ces inquiétudes ressenties au niveau des conseillers référents peuvent s'expliquer, d'une part, par la peur de n'être plus à long terme qu'un intermédiaire entre l'outil numérique et le chercheur d'emploi et, d'autre part, par la dénaturalisation du métier de conseiller basé principalement sur l'établissement d'une relation de confiance avec le chercheur d'emploi en vue de la mise en place d'un parcours d'insertion professionnelle individualisé et personnalisé devant à terme lui permettre de réintégrer durablement le marché du travail.

J. Dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail

Depuis le 1er mars 2016, Actiris est effectivement compétent pour attribuer les dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) aux chercheurs d'emploi inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et domiciliés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Au 1er février 2018, le régime a été réformé par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale afin de mieux correspondre aux besoins des chercheurs d'emploi bruxellois. Cette réforme est consacrée par l'arrêté du 21 décembre 2018[103].

La Direction « Disponibilité » d'Actiris mentionne néanmoins que cette réforme consiste davantage en une adaptation technique qu'une grande révolution. En effet, la principale modification apportée au régime porte sur les conditions d'accès aux dispenses et, plus précisément, sur le nombre de jours d'indemnisation nécessaires (ce dernier ayant été revu à la baisse). Désormais, les chercheurs d'emploi bruxellois doivent avoir été indemnisés au moins un jour pour pouvoir bénéficier d'une dispense à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (contre un an auparavant). Cette accélération de l'accès aux dispenses a pour objectif principal de permettre à un plus grand nombre de chercheurs

[102] Disponible au lien suivant : https://www.bob-emploi.fr/

[103] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2018 relatif aux dispenses de disponibilité sur le marché de l'emploi en raison d'études, de formations professionnelles et de stages (M.B., 4 janvier 2018).

d'emploi bruxellois d'acquérir des compétences supplémentaires et/ou de se former dans des métiers en pénurie afin d'accélérer leur retour sur le marché du travail.

En pratique, la demande de dispense doit être introduite avant le début des études, de la formation professionnelle ou du stage, auprès de l'organisme de paiement (FGTB, CSC, CGSLB et CAPAC). Ce dernier transmet ensuite la demande au Département « Dispense » se trouvant au sein de la Direction « Disponibilité » d'Actiris. En son article 4, le décret du 21 décembre 2018 mentionne que « *le demandeur d'emploi est tenu de donner suite aux engagements pris auprès des services d'Actiris donnant lieu à la dispense* ». En effet, l'obtention d'une dispense n'empêche pas l'application d'une sanction pour le non-respect des obligations de disponibilité si les faits se sont déroulés avant la prise en cours de la dispense[104]. Le décret stipule également que « *le demandeur d'emploi doit rester inscrit auprès des services d'Actiris, en ce compris durant la période de dispense* ».

2.3.5. Le contrôle du comportement de recherche d'emploi des chômeurs en Communauté germanophone (ADG)

Outre des textes juridiques en la matière et d'autres documents pertinents disponibles sur le site de l'ADG (feuilles infos, notes documentaires, rapports d'activité, etc.), les informations reprises dans cette sous-section dédiée à la Communauté germanophone proviennent également de notre entretien individuel avec la Direction du service « Contrôle » de l'ADG (*cf. la section 1.3.*).

A. Office germanophone de l'emploi et de la formation professionnelle (ADG)

En 1999, les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté germanophone ont utilisé le mécanisme dérogatoire d'attribution des compétences prévu à l'article 139 de la Constitution belge (*cf. la sous-section 1.1.3.*), pour conclure un premier transfert de compétences liées au marché du travail. Pour rappel, ce transfert concernait les compétences relatives au placement des travailleurs, aux programmes de remise au travail des chômeurs inoccupés et à l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers et la délivrance de permis de travail. C'est en réponse à ce premier transfert que l'Office germanophone de l'emploi et de la formation professionnelle (en allemand : Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft, ci-après dénommé « ADG ») fut créé en 2000. Cette création est consacrée par le décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000[105]. Précisons à nouveau que l'ADG est compétent pour tous les chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et domiciliés sur le territoire de la Région wallonne où la Communauté germanophone exerce ses compétences, à savoir au sein des 9 communes

[104] C'est aussi le cas dans les autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, VDAB et ADG).

[105] Décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000 portant création d'un Office de l'emploi en Communauté germanophone (M.B., 24 mars 2000).

suivantes : Eupen, La Calamine (Kelmis), Lontzen, Raeren, Amblève (Amel), Bullange (Büllingen), Burg-Reuland, Butgenbach (Bütgenbach) et Saint-Vith (Sankt-Vith) (*cf. la sous-section 1.1.3.*).

Plus formellement, l'ADG est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique. Il est dirigé par un conseil d'administration composé de représentants des partenaires sociaux, des communes, de l'enseignement, des opérateurs de formation publics et privés et du gouvernement de la Communauté germanophone. Il est, en outre, soumis au contrôle du ministre de tutelle. Un Contrat de gestion le lie au gouvernement de la Communauté germanophone pour une durée de 5 ans. Précisons qu'il fait également partie intégrante de Synerjob (Fédération des Services publics de l'Emploi et de la Formation en Belgique) depuis sa création en juillet 2007.

B. Organigramme de l'ADG

L'organigramme général de l'ADG est disponible dans les annexes (*cf. la figure 4 de l'annexe 2.*). Il montre que l'ADG se structure en 5 départements (Département « Orientation professionnelle », Département « Qualification », Département « Service interne » et Départements « Soutien et médiation »), composés de plusieurs services et administrations assurant des activités spécifiques sous la responsabilité d'un chef de département. Ces 5 départements dépendent directement de la Direction (directeur délégué). Une fonction consultative « Stratégie et développement » est également directement rattachée au directeur délégué.

Á la suite de la régionalisation des compétences liées au marché du travail réalisée dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), les gouvernements de la Région wallonne et de la Communauté germanophone se sont accordés pour un nouveau transfert de compétences liées au marché du travail (*cf. la sous-section 1.1.3.*), dont la compétence « de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi et d'imposition des sanctions y afférentes en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations ». Afin de pouvoir exercer sa nouvelle mission de contrôle, le gouvernement de la Communauté germanophone a créé un nouveau service d'inspection indépendant des autres départements au sein de l'ADG (service « Contrôle »). Ce service « Contrôle » à gestion distincte dépend directement de la Direction (directeur délégué).

Enfin, afin de pouvoir exercer sa nouvelle mission en matière « de définition et d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) », un service « Exemption/Dispense » a été créé au sein du Département « Orientation professionnelle ».

C. Les missions d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle du comportement de recherche d'emploi de l'ADG

Depuis sa création (2000), l'ADG exerce la mission d'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) intervenant dans le processus global d'insertion professionnelle des chômeurs germanophones inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui. Depuis le 1er janvier 2016, l'ADG est également responsable, d'une part, de la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi s'adressant à ces mêmes chômeurs germanophones et, d'autre part, de l'octroi de sanctions en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations. Depuis cette date, il détient également la compétence d'accorder des dispenses à cette obligation de disponibilité aux chômeurs germanophones qui étudient ou suivent une formation professionnelle ou un stage. Dès le départ, il était convenu que l'exercice de ces trois nouvelles missions liées au marché du travail serait confié à l'ADG.

D'un point de vue juridique, l'intégration des missions de contrôle et de sanction (et de dispense) au sein des autres missions, fonctions et compétences de l'ADG ainsi que les modalités de leur organisation et de leur exécution, est consacrée par le décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000, modifié par le décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 25 avril 2016[106]. Toutes les nouvelles dispositions qui y sont prévues sont rétroactivement entrées en vigueur au 1er janvier 2016.

Depuis lors, dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), des modes opératoires internes définissent les modalités et les délais que l'ADG doit suivre pour exécuter les différentes procédures de contrôle de la disponibilité (*cf. la sous-section 1.1.5.*), mais aussi pour déterminer correctement si une infraction a été commise par un chômeur germanophone et, in fine, si une sanction peut lui être infligée.

D. Organisation des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle du comportement de recherche d'emploi au sein de l'ADG

D'un point de vue théorique, le gouvernement de la Communauté germanophone a choisi la configuration développée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*). En effet, la fonction de contrôle est aujourd'hui organisée dans un service à gestion distincte (le service « Contrôle ») des départements de l'ADG s'occupant des activités liées à l'accompagnement (dans toutes ses dimensions) des

[106] Décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 25 avril 2016 portant diverses mesures en matière d'emploi (M.B., 14 juin 2016) modifiant le décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000 portant création d'un Office de l'emploi en Communauté germanophone (M.B., 24 mars 2000).

demandeurs d'emploi vers l'emploi (les Départements « Soutien et médiation » et le Département « Qualification »). De plus, les fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité sont aujourd'hui exercées par des agents spécialistes, à savoir des « *conseillers emploi* » et des « *formateurs* » pour l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et des « *évaluateurs* » pour le contrôle (dans ses dimensions « exécution des procédures de contrôle » et « prise de décision en termes de sanction »). Étant donné la petite taille de la structure de l'ADG, tous les agents de terrain se trouvent physiquement au sein des mêmes bâtiments.

Cette indépendance des services/départements internes, mais aussi des agents de terrain exécutant professionnellement les deux fonctions susmentionnées, est consacrée légalement à l'article 14 du décret du 25 avril 2016 : « *(...) le conseil d'administration prend les mesures organisationnelles nécessaires pour distinguer les missions de contrôle des missions de médiation, d'encadrement et de formation de l'Office de l'Emploi. Il veille à ce que les membres du personnel occupés dans le service de contrôle ne soient pas influencés dans leur prise de décision et qu'ils puissent se laisser guider par des considérations et des faits objectifs (...)* ».

E. Procédures de contrôle du comportement de recherche d'emploi

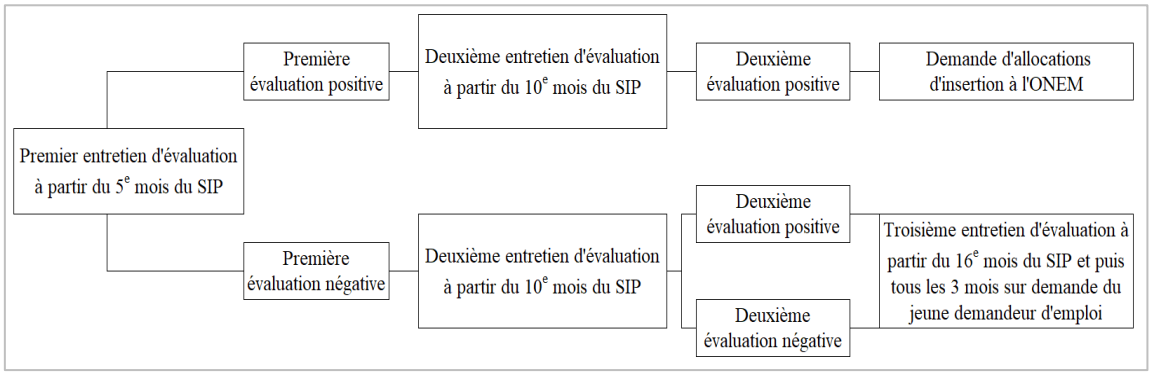
Dans le respect des lignes directrices établies par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*), l'ADG exécute aujourd'hui les procédures de contrôle de la disponibilité, auxquelles différents profils de demandeurs d'emploi sont soumis au cours de leur parcours d'insertion professionnelle. Pour rappel, la procédure de contrôle applicable dépend de la situation administrative du demandeur d'emploi (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

Au niveau de la ***disponibilité active*** (obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi et de rechercher activement un emploi), les procédures de contrôle mises en œuvre par le service « Contrôle » de l'ADG sont les suivantes.

- La procédure de contrôle « Dispo J » à destination ***des jeunes germanophones de moins de 25 ans*** qui s'inscrivent pour la 1re fois comme demandeur d'emploi auprès de l'ADG à la fin de leurs études est schématisée, ci-dessous, dans la ***figure 7***. Vers la fin du 1er mois du stage d'insertion professionnelle (310 jours au total), ces jeunes demandeurs d'emploi reçoivent une lettre d'information expliquant la procédure d'évaluation. Au cours du stage, ces jeunes sont soumis à deux entretiens d'évaluation obligatoires. Le 1er entretien a lieu à partir du 5e mois du stage. Il concerne la disponibilité du jeune sur le marché du travail depuis son inscription en tant que demandeur d'emploi. Le 2e entretien a lieu à partir du 10e mois du stage. Il concerne, quant à lui, la disponibilité du jeune demandeur d'emploi depuis le 1er entretien d'évaluation. Même si le 1er entretien d'évaluation est négatif, le jeune demandeur d'emploi est toujours convoqué à ce 2e

entretien. Si le jeune demandeur d'emploi n'a pas obtenu deux évaluations positives lors de ses 2 premiers entretiens d'évaluation, alors un 3e entretien d'évaluation est prévu à partir du 16e mois de la période de stage et puis tous les 3 mois sur demande du jeune demandeur d'emploi. Ces entretiens d'évaluation ont lieu au plus tôt 14 jours calendaires après l'envoi de la convocation par pli simple par le service « Contrôle » de l'ADG. Si le jeune demandeur d'emploi ne peut pas être présent à un entretien d'évaluation, il doit envoyer au service « Contrôle » de l'ADG, un formulaire « Avis d'absence » complété au plus tard 7 jours calendaires à compter de la date de l'entretien. En revanche, s'il ne se présente pas à l'entretien d'évaluation et qu'il n'a pas de motif (valable), il est convoqué une 2e fois par lettre recommandée. S'il ne répond pas à cette 2e convocation, alors son absence peut mener à une évaluation négative de son comportement de recherche d'emploi. Lors de l'entretien d'évaluation, le jeune demandeur d'emploi peut se faire assister par un avocat ou un délégué syndical. Le nombre d'entretiens d'évaluation supplémentaires est illimité. Le jeune demandeur d'emploi ne peut introduire sa demande d'allocations d'insertion à l'ONEM que lorsqu'il a obtenu 2 évaluations positives de son comportement de recherche d'emploi.

Figure 7. Procédure de contrôle de la disponibilité active des jeunes demandeurs d'emploi germanophones âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (SIP)



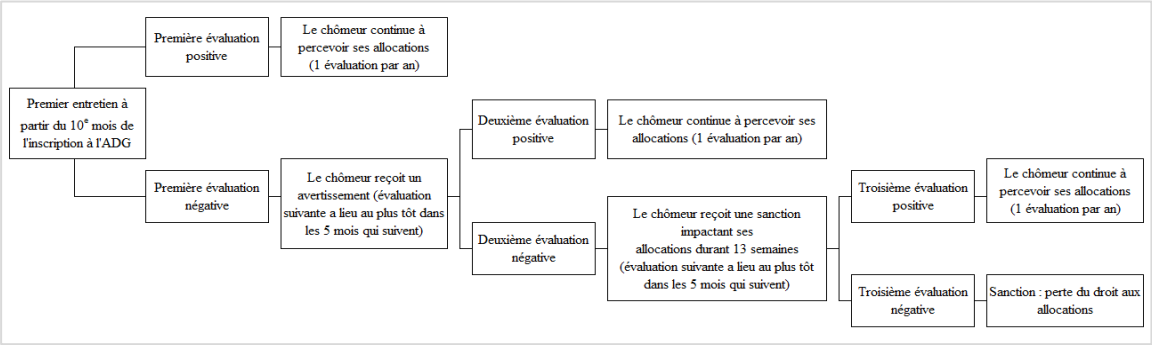
Source : ADG

- La procédure de contrôle « Dispo C » à destination des ***chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans***[107] est schématisée, ci-dessous, dans la ***figure 8***. Environ un mois après s'être (ré)inscrit comme demandeur d'emploi auprès de l'ADG, le chômeur complet indemnisé âgés de moins de 60 ans reçoit une lettre d'information lui expliquant ses droits et obligations et l'informant de la procédure de contrôle qui va lui être soumise. Le chômeur et son conseiller emploi se mettent ensuite d'accord sur un plan d'action individualisé et personnalisé ayant pour but de soutenir activement et positivement sa recherche d'emploi. Le service « Contrôle » de l'ADG évalue ensuite les efforts du chômeur pour réintégrer le marché du travail. Le 1er entretien d'évaluation a lieu au

[107] Cette procédure de contrôle s'applique également à certains travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) qui sont soumis à l'obligation de disponibilité active (*cf. la sous-section 1.1.5.*).

plus tôt à partir du 10e mois du chômage. Si la 1re évaluation est positive, le chômeur continue à percevoir ses allocations de chômage ou d'insertion. Après 12 mois, une autre évaluation est, à nouveau, effectuée par le service « Contrôle » de l'ADG. Si la 1re évaluation s'avère négative, il y aura un 2e entretien d'évaluation après 5 mois. Si cette 2e évaluation est positive, la prochaine évaluation aura lieu, à nouveau, après un délai de 12 mois. Si la 2e évaluation est également négative, le chômeur peut s'attendre à une sanction. En fonction de son statut, cela peut entraîner une réduction (voire une suspension) du droit aux allocations de chômage. Un autre entretien d'évaluation a lieu après 5 mois. Plusieurs évaluations négatives peuvent mener à une exclusion définitive des allocations. Les entretiens d'évaluation ont lieu au plus tôt 14 jours calendaires après l'envoi de la convocation par pli simple. Outre le motif, la convocation mentionne également le jour, l'heure et le lieu de l'entretien. Si le chômeur est absent à un entretien d'évaluation et qu'il n'a pas de motif valable, il est convoqué une 2e fois par lettre recommandée. S'il ne vient pas à la suite de cette 2e convocation, son absence peut mener à une évaluation négative à moins qu'il puisse justifier son absence avec des motifs valables dans les 7 jours civils suivants. Si le motif est reconnu comme valable par le service « Contrôle » de l'ADG, alors le chômeur reçoit une nouvelle convocation pour un entretien d'évaluation.

Figure 8. Procédure de contrôle de la disponibilité active des chômeurs complets indemnisés germanophones âgés de moins de 60 ans



Source : ADG

- Avant de convoquer une personne dans le cadre de la procédure de contrôle de la disponibilité active (« Dispo J » ou « Dispo C »), le service « Contrôle » de l'ADG examine son ***dossier informatique*** (évaluation sur la base du dossier = 1re étape). S'il apparaît que la personne a fait preuve de suffisamment d'efforts afin de s'insérer sur le marché du travail durant les 12 mois qui précèdent, le service « Contrôle » de l'ADG lui attribue directement une évaluation positive. Á cette fin, le service prend en compte les périodes de travail (flux Dimona), les périodes de maladie (flux INAMI), les périodes de chômage indemnisé (flux ONEM), les informations sur les périodes de formation, les contacts des conseillers emploi de l'ADG avec la personne, les informations sur les

offres d'emploi proposées à la personne et les suites données à celles-ci et les informations sur le plan d'action individuel de la personne et son suivi.

Au niveau de la ***disponibilité adaptée « Dispo A »*** (obligation de collaborer à un accompagnement individualisé et personnalisé), pour les chômeurs complets indemnisés âgés de 60 ans ou plus (y compris les chômeurs qui bénéficient d'un complément d'entreprise - RCC), une évaluation globale est réalisée un an (12 mois) après le début de l'accompagnement. Pour les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) qui y sont soumis, une évaluation globale est prévue au terme du 24e mois suivant l'inscription comme demandeur d'emploi. L'évaluation est effectuée par les conseillers emploi des personnes concernées. Si le conseiller emploi considère que la personne ne collabore pas activement et de manière positive à l'accompagnement personnalisé, alors il transmet son dossier au service « Contrôle » de l'ADG, qui procède alors à un contrôle dans le cadre de la disponibilité passive.

F. Modalités de recours

Il n'y a pas de possibilité de recours administratif spécifique. Si un chômeur germanophone inscrit obligatoirement comme demandeur d'emploi auprès de l'ADG introduit une plainte écrite, celle-ci sera examinée par le responsable du service « Contrôle » de l'ADG. S'il s'avère que la décision contestée contient des erreurs matérielles qui ont influencé la décision, le service « Contrôle » peut corriger sa décision avec effet rétroactif. La nouvelle décision est alors transmise à l'intéressé et remplace la décision originale. La révision de la décision est également communiquée à l'ONEM.

Les chômeurs germanophones en désaccord avec une décision (révisée) prise par le service « Contrôle » de l'ADG peuvent également introduire un recours auprès du Tribunal du travail. La décision contestée doit, sous peine de nullité, être soumise au Tribunal du travail compétent dans les 3 mois qui suivent la notification ou, à défaut de notification, dans les 3 mois à compter du jour où le chômeur en a pris connaissance. L'action introduite au Tribunal du travail n'est pas suspensive.

G. Perspectives d'évolution

Au niveau des perspectives d'évolution, l'ambition politique est de faire évoluer l'actuel modèle organisationnel germanophone des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi (dans toutes ses dimensions) et au contrôle de la disponibilité vers le même modèle que celui appliqué par le VDAB sur le territoire de la Région flamande (*cf. la sous-section 2.3.2.*), à savoir vers un modèle mixant la configuration du modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*) et celle proposée par le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*). Toutefois, cette évolution à court/moyen terme vers le modèle du VDAB semble difficile, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, la Communauté germanophone commence à peine à digérer l'ensemble des compétences acquises au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Deuxièmement, le service « Contrôle » de l'ADG présente des problèmes au niveau des agents disponibles pour effectuer le contrôle de la disponibilité (contrainte au niveau des ressources humaines). Troisièmement, les conseillers emploi de l'accompagnement ont, pour le moment, une surcharge de travail à la suite des différentes réformes en matière d'emploi qui sont récemment entrées en vigueur en Communauté germanophone. Quatrièmement, nous sommes dans une phase de transition politique à la suite des élections du 26 mai 2019, ce qui ne permet pas de prévoir une évolution prochaine du modèle organisationnel germanophone.

Enfin, le recours institutionnalisé à des opérateurs externes privés pour la sous-traitance des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi n'est pas envisagé par le gouvernement de la Communauté germanophone étant donné la petite taille de la structure de l'ADG, mais aussi au vu du public peu nombreux à accompagner en Communauté germanophone.

H. Dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail

À la suite du transfert de compétences relatives au marché du travail réalisé entre la Région wallonne et la Communauté germanophone au 1er janvier 2016, l'ADG est devenu compétent pour attribuer les dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) aux chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès de lui et domiciliés sur le territoire de la Région wallonne où la Communauté germanophone exerce ses compétences (*cf. la sous-section 1.1.3.*). Au 1er janvier 2019, le régime de dispense a été réformé par le gouvernement de la Communauté germanophone. Cette réforme est consacrée par l'arrêté du 13 décembre 2018 du gouvernement de la Communauté germanophone relatif aux formations professionnelles destinées aux demandeurs d'emploi[108]. Depuis cette date, ce sont les conseillers emploi de l'ADG qui donnent l'approbation aux chômeurs germanophones pour l'obtention de ces dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail.

2.3.6. Synthèse comparative des enseignements du benchmarking national

Les principaux enseignements de notre benchmarking national (institutionnel et juridique) portant sur les pratiques organisationnelles établies par les entités fédérées belges (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), complétés par

[108] Arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 13 décembre 2018 relatif aux formations professionnelles destinées aux demandeurs d'emploi (M.B., 15 février 2019).

les enseignement tirés de nos échanges (rencontres collectives et entretiens individuels) avec diverses parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, ADG, VDAB et Forem), sont résumés et synthétisés par trois tableaux comparatifs se trouvant dans les annexes (*cf. l'annexe 4.*).

Le ***tableau 1*** de l'annexe 4 propose, tout d'abord, une comparaison des principales particularités et caractéristiques des pratiques organisationnelles établies par les entités fédérées susmentionnées au sein de leurs services publics de l'emploi respectifs (Forem, VDAB, Actiris et ADG), auxquels ces mêmes entités fédérées ont confié les nouvelles compétences régionales « décisionnelles » en matière de contrôle de la disponibilité (active et passive) sur le marché du travail, de sanction et de dispense à cette obligation de disponibilité. En collaboration avec leurs partenaires externes, ces services publics régionaux/communautaire de l'emploi étaient déjà compétents pour la mise en œuvre des activités liées à l'accompagnement (considéré dans toutes ses dimensions) des demandeurs d'emploi vers l'emploi avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Les ***principaux constats*** établis sont les suivants.

- Actiris est le seul service public de l'emploi à avoir commencé à exercer opérationnellement le contrôle des chômeurs en 2017 (à partir du 1er janvier 2017), tandis que les autres services publics de l'emploi (ADG, Forem et VDAB) ont repris effectivement la compétence au 1er janvier 2016. Depuis cette date, le Forem et l'ADG sont également devenus compétents pour attribuer les dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail (pour reprises d'études, de formations professionnelles ou de stages) aux chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi auprès d'eux. La reprise effective de cette compétence en matière de dispense a lieu au 1er janvier 2017 pour le VDAB et au 1er mars 2016 pour Actiris. De son côté, l'ONEM est toujours compétent pour le paiement des allocations de chômage et d'insertion, mais aussi pour le paiement des allocations en cas de dispense.

- Si les fonctions de contrôle et d'accompagnement ont été réunies dans un seul et même organisme public par les entités fédérées (convergence d'un point de vue strictement organisationnel), aucune de ces dernières n'a mis en place un référent unique exerçant pleinement et totalement les deux fonctions susmentionnées. L'agent médiateur du Service « Médiation » du VDAB intervenant dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi flamands est certainement celui qui s'en rapproche le plus d'un point de vue professionnel et conceptuel : il réalise en effet de l'accompagnement (ou de la médiation au travail) et exécute les procédures de contrôle de la disponibilité. En effet, lors de la reprise effective du contrôle des chômeurs (au 1er janvier 2016), le processus de suivi du comportement de recherche d'emploi a été directement intégré dans le processus de médiation au travail (vision centrale) du VDAB. Les « inspecteurs » du Service « Contrôle » du VDAB exercent, quant à eux, un contrôle sur les dossiers transmis par les

médiateurs et auditionnent ensuite les demandeurs d'emploi concernés. Ce sont les inspecteurs qui prennent la décision finale de sanctionner ou non un demandeur d'emploi (on a donc une scission de la mission de contrôle des chômeurs entre deux agents au sein du VDAB).

- Même si la nouvelle procédure de contrôle en trois étapes implémentées au sein d'Actiris (dossier, évaluateur et Collège d'évaluateur) est beaucoup plus coûteuse en termes de capital humain, elle offre une meilleure possibilité d'objectivation des décisions prises par son département « Contrôle de la disponibilité » concernant la disponibilité et/ou les efforts de recherche d'emploi des chercheurs d'emploi bruxellois. D'un point de vue psychologique, cela permet également de rendre une décision concertée quant à une éventuelle sanction qui ne repose pas uniquement sur les épaules d'un seul et unique évaluateur. Ce concept de décision concertée peut également s'appliquer dans le cas du VDAB (l'idée que le contrôle ne se résume pas à une seule et unique personne). Si le médiateur effectue un contrôle (suivi) des actions entreprises par le demandeur d'emploi pour s'insérer sur le marché du travail, son éventuelle évaluation négative des efforts entrepris par celui-ci ne mène pas directement à une sanction. En effet, sa décision est objectivée par les inspecteurs du Service « Contrôle » et peut encore l'être par l'intermédiaire d'une procédure interne de révision des décisions ou par un recours externe auprès des tribunaux compétents. Sur ce point, précisons que le Forem a également mis en place un système interne de révision des décisions prises par son service « Contrôle de la disponibilité ».

- Par rapport à celle du Forem, la mise en œuvre effective du contrôle par le VDAB se distingue sur plusieurs points. Premièrement, la dimension de contrôle (dimension d'évaluation) est fortement présente dans l'exercice de la fonction de médiation (fonction d'accompagnement) du VDAB. On se retrouve ici avec une fonction intermédiaire entre la fonction distincte et la fonction unique totale, que l'on pourrait appeler « fonction hybride » ou overlapping. Le VDAB stipule toutefois que la connaissance du cadre juridique (notamment des modalités précises des procédures de contrôle de la disponibilité) par ses médiateurs devra encore s'améliorer à l'avenir. De plus, si les médiateurs exercent du contrôle, cela peut entrainer une surcharge de travail et/ou moins de temps pour la médiation au travail (accompagnement). Deuxièmement, en cas de non-respect du plan d'action individualisé (PAI), les demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région flamande doivent, à nouveau, signer des contrats (un contrat formel dans un premier temps et un contrat de la dernière chance dans un deuxième temps), stipulant certaines actions qu'ils doivent mener sur une période déterminée. On se retrouve ici davantage avec le processus de contrôle qui prévalait à l'ONEM avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Enfin, le VDAB a parfois recours à des opérateurs externes privés pour accompagner certains demandeurs d'emploi spécifiques vers le marché du travail. Cette externalisation répond, d'une part, à une volonté d'étendre les services proposés aux demandeurs d'emploi flamands et, d'autre part, à une logique d'externalisation de « spécialité » plutôt qu'à une logique d'externalisation de « capacité »

(Balmary, 2004 ; CAS, 2011 ; Desplatz et al., 2013). En vue de réduire les risques inhérents à cette externalisation de certaines activités liées à la médiation au travail : risque d'opportunisme, risque d'écrémage, risque de manipulation, etc. (Balmary, 2004 ; Cumming, 2011 ; Desplatz et al., 2013 ; Koning et al., 2010), un service « Coopération » situé au sein du Service « Médiation » du VDAB se charge de réaliser les contrats, la surveillance et, le cas échéant, le versement d'une rémunération aux opérateur externes.

- Au niveau des perspectives d'évolution, il y a une convergence des volontés à court/moyen terme des services publics régionaux/communautaire de l'emploi. En effet, à la suite de nos rencontres avec les différentes parties prenantes, l'idée générale partagée par chacune d'entre-elles n'est pas d'évoluer à court/moyen terme vers un nouveau mode d'organisation (le « modèle unique » n'est d'ailleurs pas encore envisagé), mais de développer et de renforcer les articulations et les interactions actuellement développées entre les fonctions de contrôle et d'accompagnement (de médiation) et/ou entre les différents services/départements compétents. Signalons encore qu'Actiris est en train de développer un projet pilote en vue de rassembler physiquement ses conseillers référents et ses évaluateurs, actuellement séparés géographiquement, au sein de plusieurs de ses antennes. En Région wallonne, un projet pilote pourrait également être mis en place au sein d'une Direction territoriale du Forem en vue de tester une potentielle évolution organisationnelle de l'actuel modèle wallon (modèle théorique II) vers un autre modèle organisationnel (modèle avec une direction unique ou modèle avec un référent unique) (*cf. la section 2.1.*).

Le ***tableau 2*** de l'annexe 4 compare, quant à lui, les modalités des procédures de contrôle de la disponibilité active s'adressant aux jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle définies par les entités fédérées, et ce dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*). La comparaison de ces modalités permet de dégager les ***principaux constats*** suivants.

- ***Informations sur la procédure de contrôle de la disponibilité active et les délais y afférents.*** Les informations relatives aux modalités (motif, déroulement des entretiens d'évaluation, objectifs, délais, etc.) du contrôle de la disponibilité active sont transmises par écrit (convocation) et expliquées rapidement aux jeunes demandeurs d'emploi des quatre entités fédérées après leur inscription auprès des services publics régionaux/communautaire de l'emploi. Cette transmission est consacrée légalement.

- ***Deux premiers entretiens d'évaluation obligatoires***. Tous les jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle sont obligatoirement soumis à deux évaluations de leur comportement de recherche d'emploi. Le timing de ces entretiens d'évaluation diverge entre les quatre entités fédérées : au cours du 6e et 11e mois de stage en Région flamande, au terme du 5e et 9e mois de stage et dans les 6 semaines qui suivent ce terme en Région de Bruxelles-Capitale, au

cours du 5e et 10e mois de stage et au plus tôt 10 (14) jours calendaires en Région wallonne de langue française (Communauté germanophone). Dans chaque entité fédérée, ces jeunes demandeurs d'emploi peuvent recevoir une évaluation positive de leur comportement de recherche d'emploi sur la base d'une évaluation de leur dossier (évaluation positive « assimilée »).

- ***Entretiens d'évaluation supplémentaires.*** Si le jeune demandeur d'emploi n'a pas obtenu 2 évaluations positives au cours de ses deux premiers entretiens d'évaluation, alors son admission aux allocations d'insertion est reportée jusqu'au moment où il a obtenu ses 2 évaluations positives (successives ou non). Des évaluations supplémentaires (au nombre illimité) sont, dès lors, possibles sur demande volontaire de ces jeunes demandeurs d'emploi en Région wallonne de langue française, en Région de Bruxelles-Capitale et en Communauté germanophone. En Région flamande, elles sont directement prévues (obligatoires).

- ***Modalités de recours***. Consacrées au sein des législations et procédures internes respectives, les modalités de recours aux éventuelles décisions négatives des services de contrôle sont transmises (généralement par écrit) et expliquées aux demandeurs d'emploi par les services publics de l'emploi de chacune des entités fédérées. Outre le Tribunal du travail en dernier ressort, la Région wallonne (système interne de révision) et la Région de Bruxelles-Capitale (Comité paritaire interne de recours) offrent des possibilités de recours en interne. Le cas flamand est plus particulier. En effet, étant donné que ce sont les médiateurs du Service « Médiation » qui exercent le contrôle du comportement de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi, le Service « Contrôle » du VDAB peut conceptuellement être vu comme un recours venant valider (ou pas) la première évaluation prise par le médiateur (avant d'aller éventuellement au Tribunal du travail).

Le ***tableau 3*** de l'annexe 4 compare, enfin, les modalités des procédures de contrôle de la disponibilité active s'adressant aux chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans, telles qu'elles sont actuellement mises en place par les entités fédérées belges, et ce dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*). Les p***rincipaux constats*** suivants ont pu être dégagés.

- ***Informations sur la procédure de contrôle de la disponibilité active et les délais y afférents.*** Les informations relatives aux modalités (motif, déroulement des entretiens d'évaluation, objectifs, délais, etc.) de la procédure de contrôle de la disponibilité active sont transmises par écrit (convocation) et expliquées rapidement aux demandeurs d'emploi des quatre entités fédérées. Cette transmission est consacrée légalement au sein des quatre entités fédérées.

- ***Entretien annuel d'évaluation***. Le timing du premier entretien d'évaluation diverge entre les quatre entités fédérées devenues compétentes : au plus tôt 9 mois après l'inscription ou réinscription comme demandeur d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale, à partir du 10e mois suivant

l'inscription comme demandeur d'emploi et au plus tôt 14 jours calendaires après l'envoi de la convocation en Communauté germanophone, au plus tôt 9 mois après l'inscription comme demandeur d'emploi et au plus tôt 10 jours calendaires après l'envoi de la convocation en Région wallonne de langue française. Pour les chômeurs résidant sur le territoire de la Région flamande, ce timing n'est pas clairement précisé par la législation flamande en la matière. Un suivi du comportement de recherche d'emploi est bien prévu une fois par an (12 mois), que ce soit sur la base du dossier ou lors d'un entretien de suivi avec un médiateur, conformément aux dispositions prévues par le cadre normatif fédéral en la matière (*cf. la sous-section 1.1.5.*). Dans les faits, l'article 111/6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région flamande du 18 décembre 2015 stipule ainsi que « *cet entretien de suivi a lieu au plus tôt le 7e jour après l'envoi de la lettre de convocation, sauf convention contraire* ».

- ***Modalités de recours***. Au niveau des possibilités de recours contre les décisions prises par les services de contrôle, le constat est le même que celui effectué, ci-dessus, pour les jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle.

2.4. Synthèse comparative des exercices de benchmarking

Les exercices de benchmarking ainsi que les enquêtes de terrain menées auprès de diverses parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, Forem, ADG et VDAB) nous permettent d'établir les autres comparaisons et constats généraux suivants.

- ***Distanciation des pratiques organisationnelles nationales par rapport aux pratiques organisationnelles internationales.*** Qu'elles soient actuelles ou d'avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), les pratiques nationales organisant, coordonnant et exécutant les activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi et au contrôle périodique de leur comportement de recherche d'emploi ne suivent pas les tendances internationales (Desplatz et al., 2013 ; Georges, 2007 ; Hespel et al., 2011 ; Immervoll et al., 2018) : développement d'un métier d'agent unique complet (par exemple, le cas de Pôle Emploi en France à la suite de la fusion de l'ANPE et de l'Assedic en 2008), utilisation d'outils numériques de type « profilage statistique » (États-Unis, Allemagne, France, Danemark, Pays-Bas, etc.), externalisation et privatisation de tous les services de l'emploi (Employment zone au Royaume-Uni), de tous les services de l'emploi sauf l'indemnisation (le cas du pays pionnier : l'Australie), des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi (France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Allemagne, etc.), etc. Au niveau national, si les services publics de l'emploi des entités fédérées travaillent en collaboration avec des partenaires externes et même si le VDAB a parfois recours à des partenaires externes privés pour accompagner certains publics spécifiques de demandeurs d'emploi vers le marché du travail dans une logique d'externalisation de spécialisation (*cf. la sous-*

section 2.1.5.), ce recours à des opérateurs externes n'est toutefois pas systématique et institutionnalisé (voire total), comme dans d'autres pays européens comme les Pays-Bas, le Royaume-Uni, etc. (Desplatz et al., 2013 ; Finn, 2005 ; Gratadour, 2009). Dès lors, nous devons utiliser avec les précautions nécessaires les enseignements de ces pratiques internationales en vue d'une adaptation et/ou d'une évolution du modèle organisationnel du Forem à court/moyen terme. Toutefois, bien que ces pratiques internationales soient implémentées dans des contextes culturels et socio-économiques différents[109], elles peuvent servir de point de départ au développement de projets (pilotes) par le Forem au sein de l'une de ces Directions territoriales et/ou de pistes de réflexion à plus long terme portant, d'une part, sur une réorganisation transversale du service public de l'emploi en Région wallonne de langue française et, d'autre part, sur la mise en place d'outils digitaux comme une application de profilage, à l'instar de l'outil digital d'Actiris « Dispatching, Profilage, Solutions » qui est actuellement en cours de développement. Le nouvel outil digital wallon pourrait constituer une interface d'accueil/orientation pour tous les chômeurs wallons qui s'inscrivent (ou se réinscrivent) comme demandeur d'emploi au Forem.

- ***Convergence organisationnelle des modèles établis par les entités fédérées devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).*** Á la suite de la régionalisation des compétences relatives au marché du travail réalisée lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), les quatre entités fédérées belges (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone), devenues responsables de la mise en œuvre des fonctions « distinctes » d'accompagnement vers l'emploi et de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi, ont établi des modèles organisationnels qui sont en rupture avec la situation qui prévalait juste avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), à savoir un mode d'organisation où les deux fonctions susmentionnées étaient organisées et exécutées par deux organismes publics distincts. Certes, il y a eu des réflexions et/ou des propositions concernant la création d'un nouvel organisme d'intérêt public pour organiser et exécuter la fonction de contrôle en Région wallonne de langue française mais aussi en Région de Bruxelles-Capitale. Toutefois, pour des raisons économiques et pratiques, le choix final des gouvernements des quatre entités fédérées susmentionnées s'est porté sur la configuration proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.3.2.*).

- ***Exécution des procédures de contrôle de la disponibilité par les entités fédérées dans le respect des lignes directrices établies par le cadre normatif fédéral en la matière.*** Dans le respect du cadre normatif fédéral en la matière, les législations des entités fédérées et les procédures internes des services publics de l'emploi reprennent les modalités des procédures de contrôle de la

[109] Des différences culturelles et socio-économiques existent au niveau national.

disponibilité[110], auxquelles différents profils de demandeurs d'emploi seront soumis au cours de leur parcours d'insertion. La transmission de ces informations relatives aux procédures de contrôle aux demandeurs d'emploi concernés est consacrée légalement dans chacune de ces législations. Ces informations sont également disponibles sur les sites des différents services publics de l'emploi. Deux points d'attention doivent être néanmoins signalés. Premièrement, contrairement à celles présentes sur les autres sites, les informations sur les procédures de contrôle ne sont pas réellement transparentes et accessibles sur le site du VDAB. Deuxièmement, les législations flamande et bruxelloise en la matière sont beaucoup plus lisibles (document propre). En Région wallonne et en Communauté germanophone, ce sont des procédures internes aux services publics de l'emploi qui déterminent les modalités de mise en œuvre des procédures de contrôle de la disponibilité.

- ***Intégration et exécution de la mission de contrôle des chômeurs dans une direction à gestion distincte de celle de l'accompagnement***. Si les quatre entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) ont choisi de confier l'exercice des missions d'accompagnement et de contrôle à un seul et même organisme public, à savoir les services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, VDAB, Actiris et ADG), elles ont également décidé d'exécuter opérationnellement la fonction de contrôle dans une direction à gestion distincte de l'accompagnement, disposant généralement d'une structure hiérarchique plus petite et directe permettant, une communication plus optimale des informations et des décisions importantes entre le top Management, le Siège central et les agents de terrain exécutant le contrôle, mais aussi une meilleur coordination, transversalité et unicité des « services » fournis par les différentes équipes de contrôle réparties sur le territoire. Lors de nos échanges avec diverses parties prenantes du Forem, à l'instar de la mission d'audit interne réalisée au préalable par le Département d'Audit interne du Forem (2019), la majorité de nos interlocuteurs rencontrés a confirmé la facilité et la rapidité d'échanges entre le Siège Central et les sections infrarégionales eu égard aux organigrammes et structures plus complexes des autres services du Forem (par exemple, la DG « Produits et Services »). Des interlocuteurs du service « Contrôle de la disponibilité » mentionnent également la présence de difficultés dans la communication avec les services dédiés à l'accompagnement. Par exemple, certains parlent de situation où les évaluateurs disposaient d'informations, dont les conseillers référents n'avaient pas encore eu connaissance. De même, il y a également des cas où les Directeurs territoriaux du Forem transmettent des informations aux différents services d'accompagnement sur leur territoire, mais pas au service de contrôle, étant donné qu'il s'agit d'un service à gestion distincte. Á ce sujet, nous rejoignons donc les résultats et la recommandation du rapport d'audit en la matière, soit que des décisions ayant un impact sur les activités de contrôle et/ou d'accompagnement, transmises par des directions

[110] Soit le déroulement et le calendrier des entretiens d'évaluation et des décisions qui en découlent, la forme dans laquelle la décision doit être communiquée au demandeur d'emploi, etc.

distinctes, peuvent induire des différences d'interprétation, mais aussi entrainer une accessibilité à l'information différente (Rapport d'Audit interne, 2019). L'intronisation de ces deux fonctions au sein d'une même direction, à savoir la mise en œuvre du modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.3.3.*), pourrait être une solution à ce problème communicationnel entre les services de contrôle et de conseil. Il resterait encore à traiter la question de l'articulation avec tous les autres intervenants du processus d'accompagnement (formation, conseillers entreprises, etc.). Á ce propos, nos échanges avec le VDAB et, dans une moindre mesure avec Actiris, nous apprennent que la diffusion des informations au sein des Directions/services/départements qui les composent est, quant à elle, assurée de manière générale. Nous devons toutefois prendre ce constat sur une base déclarative étant donné qu'on ne peut vérifier ces affirmations à défaut d'accès aux données.

- ***Connaissance approximative de la structure de l'organisme par les agents de terrain*.** Á la suite de nos échanges avec les services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, Actiris, VDAV et ADG), nous constatons, tout d'abord, que les membres du personnel n'ont pas forcément une connaissance précise de la structure de l'organisme dans laquelle ils se trouvent. Ce constat vaut pour le Forem, mais aussi pour les autres services publics de l'emploi. D'un point de vue méthodologique, il est difficile d'avoir accès aux organigrammes complets de ces services publics de l'emploi qui ne sont que très sommairement publics.

- ***Amélioration continue des activités liées au processus de contrôle de la disponibilité sur le marché du travail***. Le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) avance avec une assurance raisonnable[111] que le processus de contrôle de la disponibilité fait l'objet d'évaluations régulières et ponctuelles et qu'un processus d'amélioration continue est au cœur du pilotage des activités. Á la suite de nos échanges avec des interlocuteurs d'Actiris, il semble que ce processus d'amélioration continue y soit aussi présent. En témoigne, le projet pilote qui est actuellement développé par les Directions « Chercheurs d'emploi » et « Disponibilité » ou l'outil digital « Dispatching, Profilage, Solutions » qui est en train d'y être développé. Même si nous ne disposons pas de beaucoup d'éléments d'information, les interlocuteurs du Service « Contrôle » du VDAB nous renseignent que des procédures sont mises en place afin de réduire le nombre de dossiers irrecevables transmis par les médiateurs aux « inspecteurs » à la suite d'une erreur dans la procédure commise par les médiateurs. Nous n'avons pas obtenu d'informations à ce sujet au niveau de l'ADG.

[111] Selon les Normes internationales de l'Audit, l'assurance raisonnable est le niveau le plus élevé d'assurance qu'un auditeur peut donner quant à la maîtrise d'un processus, d'une activité et/ou d'un risque. Ce niveau le plus élevé n'est cependant pas à considérer comme une assurance absolue, tenant compte du fait des limitations inhérentes aux travaux d'audit, au jugement professionnel et à la nature des éléments probants à examiner (analyse basée sur un échantillon représentatif de données, informations issues d'interviews, sondages, déductions, etc.).

3. Conclusions relatives au mode d'organisation actuel des dispositifs d'accompagnement et de contrôle au Forem ainsi qu'à son impact sur le parcours d'insertion professionnelle des chômeurs domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue française

Cette troisième partie du rapport d'évaluation synthétise tous les résultats, constats et enseignements tirés de nos ***exercices de benchmarking*** (empirique, institutionnel, juridique, historique et national) et de nos ***enquêtes de terrain*** (rencontres individuelles et entretiens collectifs) réalisées auprès de plusieurs parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, Actiris, VDAB et ADG) autour des six questions de recherche énoncées dans le cahier des charges (*cf. la section 1.2.*). Pour chacune d'entre elles, nous nous appuyons aussi sur les résultats et conclusions du Rapport d'Audit interne du Forem (2019), réalisé au préalable par le Département d'Audit interne du Forem[112] (*cf. la sous-section 1.1.6.*).

3.1. Question de recherche n°1

La question de recherche n°1 est la suivante : « La mission de contrôle a-t-elle bien été intégrée dans les missions du Forem ? »

La mission de contrôle des chômeurs de l'ONEM (dont le montant du transfert a été estimé à environ 46,2 millions d'euros) faisait partie des compétences fédérales relatives au marché du travail (dont le montant total du transfert a été estimé à environ 4,8 milliards d'euros) qui ont été régionalisées au 1er juillet 2014 dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (Bayenet et al., 2017 ; Tojerow et al., 2013)[113]. Ce processus de régionalisation de compétences fédérales relatives au marché du travail trouve son origine dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 intitulé « *Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes* »[114] (*cf. la sous-section 1.1.2.*). Outre le transfert institutionnel de l'exercice en tant que tel du contrôle des chômeurs (***1re dimension***), sa défédéralisation s'est aussi accompagnée d'un transfert en termes de ressources humaines (les agents

[112] Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle, Département d'Audit interne du Forem, Audit n° 0518, 21 janvier 2019.

[113] Un tableau énumérant toutes les compétences relatives au marché du travail, « défédéralisées » dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), est disponible dans les annexes (*cf. le tableau 1 de l'annexe 1.*).

[114] Le texte initial de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 est disponible au lien suivant : http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/FRtexte%20dirrupo.pdf

« facilitateurs/auditeurs » de l'ONEM) et de moyens financiers (la dotation « marché de l'emploi ») afin de permettre sa mise en œuvre « opérationnelle » immédiate (***3e dimension***), en vertu d'un principe de continuité, par les services publics de l'emploi des trois Régions nouvellement compétentes (Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale et Région flamande). De plus, le Forem a également réalisé diverses actions (préventives) en vue de promouvoir l'intégration « culturelle[115] » (***2e dimension***) du contrôle des chômeurs. Les éléments de réponse proposés, ci-dessous, dans le cadre de cette ***question de recherche n°1*** se polarise autour des trois dimensions susmentionnées[116].

D'un poids budgétaire relativement limité, en tout cas comparativement à d'autres compétences relatives au marché du travail « transférées » (Bayenet et al., 2017), la régionalisation du contrôle des chômeurs est sans doute « *la mesure la plus emblématique du volet « Marché de l'Emploi » de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) parce qu'il s'agit d'une politique particulièrement controversée, au sujet de laquelle les tensions communautaires ont parfois été très vives* » (Dumont, 2015). Plus précisément, cette mission de contrôle des chômeurs de l'ONEM « transférée » comprend, d'une part, la mission « de décision et d'exécution en matière de contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et d'imposition de sanctions en cas de non-respect par ceux-ci de leurs devoirs et obligations » (y compris les sanctions octroyées dans le cadre du suivi de l'activation du comportement de recherche d'emploi) et, d'autre part, la mission « d'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail » (Bayenet et al., 2017 ; Dumont, 2015) (*cf. la sous-section 1.1.2.*). Les compétences d'exécution matérielle des sanctions (paiement des allocations), de décision de certaines sanctions (sanctions administratives et sanction pour chômage volontaire) et de définition du cadre normatif (lignes directrices générales) sont, quant à elles, restées fédérales (*cf. la sous-section 1.1.4.*). Entre la date officielle de la régionalisation (1er juillet 2014) et celle de la reprise effective de la mission (phase institutionnelle transitoire), en vertu d'un principe de continuité, c'est l'ONEM qui a continué à exercer le contrôle des chômeurs. Au 1er janvier 2016, la mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) a été effectivement reprise par le Gouvernement de la Région wallonne et confiée ensuite au Forem[117] (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Cette intégration de la mission de contrôle des chômeurs au sein des autres missions, fonctions et compétences

[115] La notion d'intégration « culturelle » s'interroge sur la culture du travail qui va émerger au Forem à la suite des échanges (via notamment les processus d'articulation et d'objectivation) entre les conseillers référents du Forem (mais aussi les autres métiers du Forem liés à l'accompagnement) et les anciens agents de l'ONEM devenus aujourd'hui des évaluateurs du Forem. Autrement dit, cette rencontre va-t-elle donner naissance à une culture unique du travail au Forem ou à des cultures du travail propres à chaque service du Forem (notion de cloisonnement des services).

[116] L'analyse portant sur l'intégration « culturelle » de la mission de contrôle des chômeurs de l'ONEM (organisme fédéral) au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem (organisme régional) ainsi que sur sa mise en œuvre « opérationnelle » par le service « Contrôle de la disponibilité » de ce dernier ne se limite pas à cette question de recherche n°1. Elle se poursuit également à la question de recherche n°2 et à la question de recherche n°3.

[117] L'accord institutionnelle du 11 octobre 2011 stipulait également que « *les Régions ont la possibilité de déléguer le pouvoir de sanction à l'Autorité fédérale (ONEM) contre rémunération* ». Aucune région (ni la Communauté germanophone) n'a délégué ce pouvoir de sanction à l'ONEM.

du Forem (reprises au sein d'un Contrat de gestion) est consacrée légalement par un décret en date du 17 mars 2016, révisant le décret organique du Forem du 6 mai 1999[118]. Au 1er janvier 2016, en vertu de l'article 139 de la Constitution belge, la Région wallonne a transféré l'exercice du contrôle des chômeurs à la Communauté germanophone (*cf. la sous-section 1.1.3.*). Pour les chômeurs domiciliés sur le territoire de la Région wallonne de langue allemande[119], c'est donc l'Office germanophone de l'emploi et de la formation professionnelle (ADG) qui est aujourd'hui l'organisme public compétent. Enfin, au moment de la reprise effective de la mission de contrôle, le cadre normatif définissant les principes à suivre par les entités fédérées en matière de contrôle, avait déjà été fixé par l'Autorité fédérale au sein de l'arrêté royal du 14 décembre 2015[120]. Juridiquement parlant, nous pouvons donc avancer avec certitude que la réalisation effective de la transition institutionnelle de la mission de contrôle (prise dans son intégralité) était assurée au 1er janvier 2016 en Région wallonne (Région wallonne de langue française – Forem et Communauté germanophone - ADG).

Dans les faits, en vue d'atteindre les objectifs « incompressibles » attendus au lendemain de la régionalisation (1er juillet 2014)[121], l'implantation du contrôle des chômeurs au Forem a été administrée comme un « projet » tenant compte non seulement des ressources disponibles de l'organisme (budget, technologie, ressources humaines, etc.), mais aussi des changements importants que la reprise de cette mission de contrôle des chômeurs allait engendrer au sein de la structure du Forem. Pour ce faire, le projet d'implémentation intégrait une analyse des enjeux à court/moyen terme liés à la régionalisation du contrôle[122], une cartographie des risques inhérents à l'exercice du contrôle (Pennetreau, 2015)[123], un planning de la transition institutionnelle (étape par étape) selon les besoins ainsi qu'un monitoring des actions correctives à mettre en place en cas de nécessité (plan d'actions en vue de garantir la maîtrise des risques) (*cf. la sous-section 2.3.2.*).

Préalablement à la reprise effective de la mission de contrôle au 1er janvier 2016, des discussions entre diverses parties prenantes (notamment au sein du Comité de gestion du Forem) ont porté, d'une part, sur le choix du modèle à établir pour organiser, coordonner et exécuter les activités liées à

[118] Décret du 17 mars 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (M.B., 29 mars 2016).

[119] Décret du 17 décembre 2015 de la Région wallonne (M.B., 29 décembre 2015) et décret du 15 décembre 2015 de la Communauté germanophone (M.B., 30 décembre 2015) modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine.

[120] Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les article 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté (M.B., 23 décembre 2015).

[121] Soit la reprise effective du contrôle des chômeurs par le Forem à la date butoir du 1er janvier 2016 et son exécution immédiate par les évaluateurs de son service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité ».

[122] Cf. la note du Comité de gestion du Forem du 9 septembre 2014 (doc. 14.0808 CG).

[123] Cette cartographie des risques a été consolidée par la mission d'Audit interne du Forem (juin 2018 – novembre 2018).

l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité[124] et, d'autre part, sur les outils de communication (internes et externes) et sur les applications informatiques à améliorer et/ou à développer en vue de permettre une mise en œuvre immédiate des procédures de contrôle de la disponibilité par les évaluateurs du Forem (*cf. la sous-section 1.1.5.*). Pour ces derniers, des plateaux de travail ont été établis dans chaque sous-région (anciennes « Directions régionales ») de la Région wallonne de langue française. Séparés physiquement des autres services du Forem (résultant d'une volonté de séparation initiale totale entre l'accompagnement et le contrôle), ces plateaux de travail ont été aménagés en tenant compte, d'une part, de la nécessité de confidentialité des entretiens d'évaluation et, d'autre part, de la nécessité de sécuriser l'accès aux bureaux des évaluateurs. Finalement, à la date butoir du 1er janvier 2016, un service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » était opérationnel au Forem et les évaluateurs « transférés » de l'ONEM au Forem disposaient de locaux et de pratiquement tous les outils nécessaires à la mise en œuvre immédiate des procédures de contrôle de la disponibilité prévue par le cadre normatif fédéral en la matière. Sur ce point, notre benchmarking national nous apprend que le contrôle était opérationnel au 1er janvier 2016 en Région flamande (VDAB), tandis qu'Actiris n'a effectivement repris la mission de contrôle des chômeurs bruxellois qu'au 1er janvier 2017 (*cf. la sous-section 2.3.2.*).

Sur la ***base des éléments exposés***, nous pouvons clairement avancer que la transition institutionnelle/juridique de la mission de contrôle des chômeurs ainsi que les démarches préventives nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle immédiate ont bien été réalisées, gérées et effectuées dans les délais prescrits par le Gouvernement de la Région wallonne au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). La gestion de cette transition (étape par étape) constitue l'un des facteurs qui a permis de garantir le principe de continuité dans l'exercice du contrôle par les évaluateurs du Forem.

Au cours du 1er trimestre 2016, l'intégration du contrôle au Forem s'est poursuivie avec la réalisation de diverses actions. Début janvier 2016, un parcours d'accueil a été réalisé pour les évaluateurs du Forem en vue de permettre leur transition institutionnelle/professionnelle (***1re dimension***). Ces derniers ont également dû se familiariser avec une nouvelle application informatique et de nouvelles procédures de travail (notamment au niveau de la procédure relative à la disponibilité passive) (***3e dimension***). Un certain délai a été nécessaire pour permettre l'intégration sans risques des données de l'ONEM dans le système informatique du Forem (***3e dimension***). En pratique, les premiers entretiens d'évaluation au Forem ont débuté à la fin du mois de janvier 2016, étant donné le délai obligatoire de 15 jours entre l'envoi des convocations par lettre et les entretiens d'évaluation (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Entre le 1er

[124] Pennetreau (2015) a réalisé une analyse SWOT du choix organisationnel retenu par le Gouvernement de la Région wallonne, à savoir l'intégration de la mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) dans le même organisme (Forem) exécutant les activités liées à l'accompagnement vers l'emploi. Nous avons complété cette analyse SWOT en réalisant le même exercice pour d'autres formes organisationnelles possibles (*cf. la section 2.1.*).

janvier 2016 et le 31 décembre 2016, 115.439 décisions d'évaluation (correspondant à 115.157 personnes) ont été rendues dans le cadre de la disponibilité active (Forem, 2017). Á titre de comparaison, une production annuelle estimée de 108.217 décisions d'évaluation est avancée pour l'ONEM en 2015 (Forem, 2017). Avec ses 115.439 évaluations, malgré une période de transition nécessaire à l'intégration, au développement technologique et à la formation des agents, le Forem a pu « *réaliser une bonne production opérationnelle* » dès la première année d'exercice (Forem, 2017)[125].

De manière générale, nous pouvons avancer avec une assurance raisonnable[126] que les chômeurs wallons ont continué à être soumis, sans discontinuité significative, aux procédures de contrôle de la disponibilité (pas de changement significatif visible). Lors de nos entretiens avec des membres du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem, mais aussi avec ceux des autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, VDAB et ADG), nos interlocuteurs ont mentionné à plusieurs reprises que les demandeurs d'emploi n'avaient pas forcément toujours conscience du changement institutionnel qui s'était opéré à la suite de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (due à la complexité de la structure institutionnelle belge). Certains chômeurs pensaient d'ailleurs que c'était déjà les services publics régionaux de l'emploi qui exerçaient le contrôle de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi. Ce dernier constat reflète un problème plus général de communication vers l'externe au niveau des services publics de l'emploi des entités fédérées belges (Actiris, ADG, Forem et VDAB) et de l'ONEM.

Pour conclure, outre la réalisation effective de la transition institutionnelle/juridique de la mission de contrôle des chômeurs dans les délais (***1re dimension***), il semble clair que la dimension d'exécution « opérationnelle » (***3e dimension***) ait été initialement privilégiée à la dimension d'intégration « culturelle » (***2e dimension***). La volonté de séparation initiale au niveau organisationnel (Directions à gestion distincte et cloisonnement total des activités[127]) ainsi que la séparation physique des agents de terrain (plateaux de travail distincts) ne font que renforcer ce constat (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Finalement, dans la lignée des constats établis par le Rapport d'Audit interne du Forem (2019), nous pouvons avancer avec certitude que la mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) a

[125] Une discontinuité a été enregistrée au niveau du volume de bénéficiaires d'allocations contrôlés au 1er semestre 2016 (due à une priorité donnée aux jeunes en SIP), mais celle-ci s'est résorbée au cours du 2e semestre 2016. Un gap a néanmoins été enregistré au niveau de la disponibilité passive en raison de développements informatiques requis et de la formation nécessaire des évaluateurs, ces derniers n'ayant pas, pour la plupart, exercé cette mission à l'ONEM (Forem, 2017).

[126] Pour rappel, selon les Normes internationales de l'Audit, l'assurance raisonnable est le niveau le plus élevé d'assurance qu'un auditeur peut donner quant à la maîtrise d'un processus, d'une activité et/ou d'un risque. Ce niveau le plus élevé n'est cependant pas à considérer comme une assurance absolue. Nous utiliserons également les Normes internationales de l'Audit dans cette troisième partie du rapport d'évaluation.

[127] Le rapprochement entre les activités liées au contrôle et au conseil (processus d'articulation, échanges directs entre les agents de terrain, processus d'objectivation, etc.) a commencé au cours du 1er semestre 2017, soit plus d'une année après la reprise effective de la mission de contrôle des chômeurs par le Forem (1er janvier 2016).

bien été institutionnellement et fonctionnellement intégrée au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem au lendemain de la sixième réforme de l'État belge (2012-2014).

Partant de cette première conclusion, les deux prochaines questions de recherche traitent, plus spécifiquement, de l'impact du modèle organisationnel établi par le Gouvernement de la Région wallonne au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) (*cf. la sous-section 2.3.2.*), sur l'intégration « culturelle » (***question de recherche n°2***) et l'exécution « opérationnelle » (***question de recherche n°3***) de la nouvelle mission/fonction régionale de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) au sein du Forem. Établie au 1er janvier 2016, la configuration organisationnelle de ce modèle wallon est semblable à celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*). En effet, le contrôle est aujourd'hui organisé dans un service (Service « Contrôle de disponibilité ») géré distinctement de la Direction générale (DG « Produits et Services ») regroupant les divers services liés à l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi. Professionnellement, les fonctions « distinctes » d'accompagnement (considéré dans sa dimension « conseil ») et de contrôle (considéré dans ses dimensions « exécution des procédures de contrôle de la disponibilité » et « prise de décision en termes de sanction ») sont aujourd'hui exercées par des agents spécialistes dans l'exercice de leur fonction, soit respectivement des « conseillers référents » (677 unités de personnes occupées, pour 541 équivalents temps plein - mars 2019) et des « évaluateurs » (145 unités de personnes occupées, pour 119 équivalents temps plein - mars 2019).

3.2. Question de recherche n°2

La question de recherche n°2 est la suivante : « Le choix d'exercer la mission de contrôle dans un service à gestion distincte a-t-il ou non un impact sur cette intégration ? »

La ***question de recherche n°1*** permet d'avancer avec certitude que la mission de contrôle des chômeurs a bien été « institutionnellement » et « fonctionnellement » intégrée au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem (reprises par le Contrat de gestion 2017-2022[128]). Il semble néanmoins que la dimension de mise en œuvre « opérationnelle » (***3e dimension***) ait été privilégiée par le Forem au détriment de la dimension d'intégration « culturelle » (***2e dimension***) lors de la phase d'implémentation du contrôle. La volonté de séparation initiale totale au niveau organisationnel (Directions à gestion distincte et cloisonnement total des activités[129]) ainsi que la séparation physique

[128] Signé le 7 mars 2017, le Contrat de gestion 2017-2022 est disponible au lien suivant : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391423804365/20170131_Contrat_de_gestion_2017_2022_du_FOREM%2C0.pdf

[129] Le processus de rapprochement entre les activités liées au contrôle et au conseil (processus d'articulation, échanges directs entre les agents de terrain, processus d'objectivation) a débuté lors du 1er semestre 2017.

et professionnelle des agents de terrain (mise en place de plateaux de travail distincts pour les évaluateurs) ne font que renforcer ce constat (Rapport d'Audit interne, 2019).

Partant de ce dernier constat, cette ***question de recherche n°2*** s'interroge justement sur l'impact du choix organisationnel opéré par le Gouvernement de la Région wallonne, à savoir la mise en place au 1er janvier 2016 d'un service « Contrôle de la disponibilité » géré distinctement des autres directions/départements du Forem[130] (configuration organisationnelle de base), sur l'intégration « culturelle » (***2e dimension***) de la mission de contrôle des chômeurs au sein du Forem (dont les valeurs « culturelles » de travail semblent à la base éloignée des concepts de contrôle et d'évaluation).

Tout d'abord, sur la base des éléments de réponse proposés à la ***question de recherche n°1***, nous pouvons déjà avancer avec une assurance raisonnable que le choix d'exercer la mission de contrôle des chômeurs dans un service à gestion distincte a eu un impact sur son intégration « culturelle » au Forem. Si nous reprenons l'un des enjeux régionaux pour le Forem liés à la régionalisation du contrôle des chômeurs, à savoir de « définir des processus de travail cohérents entre le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi et articuler les deux services » (*cf. la sous-section 1.2.*), alors le choix d'un service à gestion distincte pour le contrôle n'a pas permis de faire évoluer les choses en ce sens, en tout cas au cours de la première année de reprise effective (année 2016). L'une des faiblesses identifiées par l'analyse SWOT pour le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*), également identifiée dans l'analyse au préalable réalisée par Pennetreau (2015), stipule que « le choix d'exercer le contrôle dans un service totalement indépendant de l'accompagnement maintient une séparation nette (qu'elle soit physique, organisationnelle, professionnelle et culturelle) entre les deux corps de métier (conseillers référents et évaluateurs). La question est de savoir qu'elles sont les actions qui ont été entreprises (sont entreprises) par le Forem, d'une part, pour « atténuer » cette séparation des métiers et, d'autre part, pour développer une dynamique de travail (ou une culture de travail) entre l'accompagnement (considéré dans son intégralité) et le contrôle.

En vue de répondre à l'enjeu régional susmentionné, également repris comme l'un des objectifs du Contrat de gestion 2017-2022[131], le Forem a mis en place, dès le 1er semestre de 2017, un processus de rapprochement (étape par étape) des activités liées à l'accompagnement (uniquement dans sa dimension « conseil ») et au contrôle en vue d'améliorer, d'une part, la qualité des informations traitées par les agents et, d'autre part, de renforcer la cohérence du parcours du demandeur d'emploi au Forem (*cf. la*

[130] L'organigramme général du Forem est disponible dans les annexes (*cf. le tableau 1 de l'annexe 2.*).

[131] L'article 16.2 du chapitre 2 du Titre II « Rôles respectifs du Forem et du Gouvernement » du Contrat de gestion 2017-2022 stipule que « *Le Forem s'engage à œuvrer à une collaboration accrue entre les conseillers référents et les évaluateurs en vue, notamment, d'une plus grande cohérence dans l'accompagnement et le parcours du demandeur d'emploi. Cette articulation se fera dans le respect des principes fondamentaux de l'accompagnement. Á ce titre, le Forem s'engage à élaborer de manière concertée un processus d'échange simple et succinct qui ne dénature pas la fonction de conseiller référent* ».

sous-section 2.3.2.). Ce rapprochement entre l'accompagnement (conseil) et le contrôle s'est notamment réalisé via : 1/ la mise en place d'un processus d'articulation permettant aux évaluateurs d'accéder à des informations, via une zone de contextualisation, qui étaient initialement limitées aux conseillers référents ; 2/ l'évolution du processus d'objectivation en vue de maîtriser les facteurs déclenchant les procédures de litige ; 3/ la possibilité d'échanges directs entre le contrôle et le conseil (que ce soit entre agents ou par les responsables d'équipe) en vue d'affiner la compréhension des dossiers des demandeurs d'emploi. Bien que positives, ces démarches, techniques et procédurales selon les termes de Van Asbrouck (2018), permettent surtout de décloisonner les deux métiers (conseillers référents et évaluateurs) d'un point de vue professionnel et opérationnel (***question de recherche n°3***), elles ne permettent toutefois pas de rapprocher/d'instituer culturellement ces deux métiers au sein d'une vision commune de l'insertion promue par le Forem. D'ailleurs, les autres métiers de l'accompagnement (formations, conseillers entreprises, etc.) ne sont pas encore pleinement concernés par ce processus de rapprochement (cloisonnement des services au Forem).

En vue de briser cette « barrière » culturelle entre les deux métiers, diverses actions de communication ont été menées en vue de maîtriser les risques inhérents au changement d'environnement de travail (inquiétudes et questionnement du personnel de l'ONEM « transféré » et du personnel du Forem), ce qui constitue déjà un premier point positif en termes de rapprochement. Ces actions incluaient notamment des réunions entre les équipes, des réunions de concertation avec les Organisations syndicales et des actions croisées « d'observation » des métiers (« vis ma vie »). Sur ce point, le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) avance que « *la plupart des interlocuteurs ont souligné la qualité des échanges qui ont permis de démystifier les inquiétudes et idées reçues sur les métiers de contrôle et d'accompagnement* ». Toutefois, sur la base de nos entretiens avec diverses parties prenantes du Forem, nous pouvons avancer que cette démystification des métiers respectifs ne signifie pas pour autant l'émergence d'une vision commune générale promue par le Forem et partagée par les différents corps de métier. Les interlocuteurs des services « Contrôle de la disponibilité » avancent ainsi la difficulté d'intégration interne de leur métier. Sur ce point, Van Asbrouck (2018) stipule que « *le tableau apporté par les évaluateurs exprime que le Forem ne les a pas encore institués en interne. Il a ajouté une fonctionnalité à ses activités* ». Ce constat est dans la lignée de nos échanges avec les différents interlocuteurs des services « Contrôle de la disponibilité » du Forem.

Si le Forem avait mis en place une direction unique pour organiser, coordonner et exécuter les missions d'accompagnement et de contrôle, à savoir une configuration organisationnelle semblable à celle proposée par le modèle théorique III « organisme unique avec une direction unique et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.3.*), l'intégration « culturelle » du contrôle aurait peut-être été plus mécanique. En effet, cette configuration organisationnelle aurait potentiellement permis, d'une part, d'assurer directement aux agents de terrain (conseillers référents et évaluateurs) un socle commun de compétences, leur permettant de répondre aux questions les plus simples, tout en conservant une

expertise spécialisée dans leur domaine de prédilection (accompagnement et contrôle) et, d'autre part, de créer plus facilement des synergies entre tous les agents (responsables) d'une même direction intervenant dans les processus globaux d'activation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (*cf. la sous-section 2.1.3.*). En outre, les moyens utilisés par le Forem pour développer des mécanismes d'articulation auraient peut-être été moins conséquents et potentiellement réallouer à d'autres services/départements. Néanmoins, comme identifié par l'analyse SWOT réalisée pour le modèle théorique III (*cf. la sous-section 2.3.1.*), ce type de configuration organisationnelle peut entrainer la marginalisation de l'exercice de l'une des deux fonctions susmentionnées. En vue de favoriser l'intégration « culturelle » du contrôle des chômeurs au Forem, sans certitude quant au résultat, l'utilisation d'une direction unique aurait pu avoir un impact sur la mise en œuvre « opérationnelle » immédiate du contrôle (non-respect du principe de continuité dans l'exercice de la mission). Malheureusement, il est plus compliqué d'évaluer les effets d'un tel modèle organisationnel sur l'intégration « culturelle » du contrôle des chômeurs, étant donné que celui-ci n'a pas été mis en place par le Forem (ni par une autre entité fédérée). De plus, même si on testait aujourd'hui l'impact de la mise en place d'une direction unique sur les interactions accompagnement/contrôle, par exemple dans le cadre d'un futur projet pilote au sein d'une Direction territoriale, les effets constatés ne seraient surement déjà plus les mêmes que si le Forem avait directement opté pour une direction unique lors de la reprise effective (1er janvier 2016).

Pour conclure, sur la base de notre exercice de benchmarking national (historique, juridique et institutionnel) et de nos enquêtes de terrain avec diverses parties prenantes du Forem (*cf. la section 1.3.*), et dans la lignée des constats établis par le Rapport d'Audit interne du Forem (2019), nous pouvons avancer avec une assurance raisonnable que l'intégration « culturelle » de la mission de contrôle (prise dans son intégralité) au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem n'est pas encore totalement aboutie. Premièrement, l'articulation du contrôle avec la dimension « conseil » de l'accompagnement mériterait encore des améliorations au niveau notamment des informations partagées (qualité et pertinence des informations mises dans la zone contextualisation, mise en place d'un processus de contrôle interne afin de s'assurer que tous les conseillers référents remplissent bien cette zone de contextualisation, accès informatique aux rapports d'évaluation pour les conseillers référents[132], etc.). Deuxièmement, les articulations avec les autres dimensions de l'accompagnement (formations, conseillers entreprises, etc.) et les opérateurs externes (surtout au niveau de la communication d'informations utiles au suivi du parcours des demandeurs d'emploi par le Forem) devraient également être davantage développées et approfondies. Ce dernier point nous semble être extrêmement important. En effet, sans préjuger des choix futurs qui pourraient être fait au niveau

[132] Ces rapports d'évaluation sont actuellement accessibles sous format papier aux conseillers référents qui en font la demande. Des développements informatiques sont en cours au Forem afin que ces rapports d'évaluation soient directement intégrés dans le dossier unique du demandeur d'emploi.

de l'organisation des fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle au Forem, il est important d'avoir à l'esprit qu'un potentiel futur agent « médiateur » au sein du Forem devra avoir un accès assuré aux informations des autres dimensions de l'accompagnement et à celles des partenaires externes en vue de permettre d'avoir à chaque instant une vue globale complète de la situation du demandeur d'emploi par rapport au marché du travail, ce qui est, à notre sens, pas encore le cas aujourd'hui. Enfin, les échanges réalisés lors de nos entretiens avec diverses parties prenantes des services « Contrôle de la disponibilité » du Forem nous permettent également de constater que cette intégration « culturelle » n'est pas encore totalement aboutie. Les interlocuteurs des services « Contrôle de la disponibilité » mentionnent diverses situations où les échanges et les interactions avec l'accompagnement sont parfois difficiles (pas d'échanges entre les agents de terrain ou les responsables d'équipes, communication non équivalente des informations au sein des Directions territoriales, non-invitation du service contrôle à certaines réunions territoriales, etc.). Ces situations « problématiques » ne sont d'ailleurs pas homogènes et uniformes pour toutes les Directions territoriales, ce qui laisse penser qu'il y a une certaine forme d'autogestion au sein des Directions territoriales du Forem (voire même au niveau des agents et des responsables). Cette potentielle « autogestion » peut être le signe d'une absence de « vision centrale » commune promue par le Forem pour tous ses agents de l'insertion (par exemple comme la vision centrale de médiation au travail du VDAB).

Complémentairement aux éléments de réponse apportés aux deux premières questions de recherche, la ***question de recherche n°3*** s'intéresse, quant à elle, à l'impact du modèle organisationnel établi par le Gouvernement de la Région wallonne au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), à savoir la mise en place d'un service « Contrôle de la disponibilité » géré distinctement des autres directions/départements du Forem[133], sur l'exécution « opérationnelle » de la mission de contrôle des chômeurs (considérée dans ses dimensions « exécution des procédures de contrôle de la disponibilité » et « prise de décision en termes de sanction ») par les évaluateurs du Forem.

3.3. Question de recherche n°3

La question de recherche n°3 est la suivante : « Le choix d'exercer la mission de contrôle dans un service à gestion distincte a-t-il ou non un impact sur l'exécution du contrôle ? »

La ***question de recherche n°1*** permet d'avancer avec certitude que le contrôle des chômeurs a bien été « institutionnellement » et « fonctionnellement » intégré au sein des autres missions, fonctions et compétences du Forem (reprises par le Contrat de gestion 2017-2022[134]). Il semble néanmoins que la

[133] L'organigramme général du Forem est disponible dans les annexes (*cf. le tableau 1 de l'annexe 2.*).

[134] Signé le 7 mars 2017, le Contrat de gestion 2017-2022 est disponible au lien suivant : https://www.leforem.be/MungoBlobs/1391423804365/20170131_Contrat_de_gestion_2017_2022_du_FOREM%2C0.pdf

dimension de mise en œuvre « opérationnelle » (***3e dimension***) ait été privilégiée à la dimension d'intégration « culturelle » (***2e dimension***) lors de la phase d'implémentation du contrôle. En effet, préalablement à sa reprise effective par le Forem au 1er janvier 2016, diverses actions (choix du modèle organisant les activités liées à l'accompagnement et au contrôle, aménagement de plateaux de travail pour les nouveaux agents, élaboration d'un plan d'actions en vue de maîtriser les risques inhérents au contrôle, etc.) ont été entreprises par le Forem en ce sens, notamment en vue d'assurer la mise en œuvre « opérationnelle » immédiate du contrôle par les évaluateurs du service « Contrôle de la disponibilité » (principe de continuité). Ces actions sont détaillées dans le Rapport d'Audit interne du Forem (2019).

Dès lors, sur la base des éléments exposés à la ***question de recherche n°1***, nous pouvons avancer avec certitude que le choix d'un service à gestion distincte pour exécuter la nouvelle mission régionale de contrôle a eu un impact « positif » sur la dimension de mise en œuvre « opérationnelle » (***3e dimension***) dans le sens où cela a permis de mettre rapidement en place des processus internes de travail en vue de réaliser les différentes procédures de contrôle de la disponibilité prévues par le cadre normatif fédéral. Les chiffres des rapports d'exécution relatifs aux décisions d'évaluation rendues par le Forem vont d'ailleurs dans ce sens, même si un certain retard a été acté au niveau de la disponibilité passive et adaptée (Forem, 2019) (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Ce constat nous a également été confirmé par les interlocuteurs des services « Contrôle de la disponibilité » du Forem (*cf. la sous-section 1.3.*). Pour eux, le service à gestion distincte a été (est toujours) synonyme de rapidité (dans la communication et l'échange d'informations avec la Direction) et d'efficience (les évaluateurs stipulent qu'ils disposent de tous les outils nécessaires à la réalisation des procédures de contrôle de la disponibilité). Ajoutons que le choix d'un service à gestion distincte (totalement indépendant) pour exécuter le contrôle n'a pas impacté les autres services/directions du Forem, que ce soit au niveau organisationnel, opérationnel ou professionnel. En effet, la volonté de séparation initiale totale au niveau organisationnel (Directions distinctes) et au niveau physique (plateaux de travail distincts), ainsi que la mise en place décalée des articulations (1er semestre 2017) par rapport à la date de reprise effective (1er janvier 2016), a permis au Forem de trouver sa vitesse de croisière au niveau de l'exécution du contrôle, tout en continuant à exercer les autres missions, fonctions et compétences qui lui sont dévolues. Par le cloisonnement total qu'il a engendré au départ, le service à gestion distincte a donc permis, d'une part, de canaliser les risques inhérents à l'exercice de la mission de contrôle des chômeurs et, d'autre part, d'éviter que ces risques n'affectent la mise en œuvre par le Forem de ses autres missions (notamment celle de l'accompagnement).

Toutefois, si l'impact (initial) du service à gestion distincte sur l'exécution du contrôle (mais aussi sur les autres missions du Forem) semble « positif », la question est de savoir si c'est toujours le cas dans un environnement où les échanges entre l'accompagnement (conseil) et le contrôle se sont développés et intensifiés. En effet, dans une optique de synergie toujours plus grande entre les différents intermédiaires de l'insertion, le Forem a commencé à « décloisonner » les activités d'accompagnement

et de contrôle un an après la reprise effective du contrôle via divers mécanismes d'articulation, d'échange et d'objectivation (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Autrement dit, la question est de savoir si ce processus de rapprochement a permis, d'une part, de réduire le cloisonnement des activités d'accompagnement et de contrôle au Forem et, d'autre part, d'améliorer l'exécution du contrôle par les évaluateurs et/ou celui de l'accompagnement par les conseillers référents.

L'analyse SWOT réalisée pour le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*) montre que ce type de configuration organisationnelle n'est pas sans ***faiblesses*** et ***risques***.

Premièrement, cette analyse avance que l'organisme public est dans l'obligation de développer des outils de communication et de partage des informations entre les services/directions internes afin de coordonner les pratiques professionnelles de ses différents agents de l'insertion interagissant avec les demandeurs d'emploi. Ce développement a été réalisé au Forem. Au niveau des informations pertinentes et nécessaires aux évaluateurs pour l'exercice du contrôle, les données sont directement accessibles via une interface unique (Vue Dossier Unique - VDU). De plus, les informations utiles à l'exercice du contrôle (procédures, instructions, documents types, indicateurs, etc.) sont disponibles sur une autre interface via un « Sharepoint » spécifique. Cette vision centralisée des données et des informations facilite la recherche d'informations par les évaluateurs, l'exercice de leur fonction, mais aussi la qualité de leur travail envers les demandeurs d'emploi (processus d'évaluation du comportement de recherche d'emploi). Cette vision centralisée est globalement appréciée par les équipes du contrôle de la disponibilité, notamment au regard des systèmes informatiques qui étaient utilisés avant le transfert du contrôle (Rapport d'Audit interne, 2019).

Deuxièmement, l'analyse SWOT stipule que l'organisme public doit développer des procédures de travail entre les partenaires internes, mais aussi des procédures de travail avec les partenaires externes. Le développement et la mise en place de ces procédures génèrent des coûts en matière de coordination, de temps et de capital humain (ressources internes qui pourraient être utilisées à d'autres fins). Une enquête réalisée par la Direction « Contrôle de la disponibilité » au 1er semestre 2018 montre que l'articulation « conseil/contrôle » (au sens large du terme) a permis aux évaluateurs d'avoir une meilleure compréhension de la situation du demandeur d'emploi, même si les informations supplémentaires à leur disposition semblent peu suffisantes pour pouvoir prendre directement une décision positive assimilée (sans entretien d'évaluation avec le demandeur d'emploi). Sur ce point, le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) pointe aussi que la qualité et l'exhaustivité des informations échangées entre le contrôle et l'accompagnement est parfois estimée perfectible quant à la qualité et la compréhension des informations introduites par les conseillers référents dans la zone de

contextualisation (abréviations peu compréhensibles utilisées par les conseillers référents, etc.)[135]. Lors de nos enquêtes de terrain, des interlocuteurs du service « Contrôle de la disponibilité » nous ont fait part de situations où ces zones de contextualisation n'étaient pas ou mal remplies par les conseillers référents. Ajoutons que la réception d'informations relatives à la formation des demandeurs d'emploi semble, quant à elle, peu développée, ce qui pourrait affecter le processus d'évaluation du comportement de recherche d'emploi (la vue de toutes les démarches entreprises par le demandeur d'emploi n'est donc pas globale). Enfin, après avoir pris connaissance des résultats de l'enquête de la Direction « Contrôle de la disponibilité » susmentionnée, plusieurs responsables de l'accompagnement ont précisé que l'encodage des données dans la zone de contextualisation (ainsi que l'amélioration de cet encodage) nécessitait du temps et impliquait une surcharge de travail pour les conseillers référents. De plus, les conseillers référents n'ont actuellement accès qu'aux décisions (positive ou avertissement/sanction) établies par le service « Contrôle de la disponibilité » sans avoir accès au contenu du rapport des évaluateurs[136]. Ces deux derniers constats ne permettent donc pas de dégager un retour positif des mécanismes d'articulation développés par le Forem au niveau de l'accompagnement. Pour finir, ces procédures internes entre l'accompagnement et le contrôle semblent davantage mobiliser les conseillers référents en vue d'améliorer la mise en œuvre de l'évaluation du comportement de recherche d'emploi (rapprochement à sens unique).

Pour conclure, sur la base des échanges effectués avec différents interlocuteurs du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem (*cf. la section 1.3.*), dans la lignée des constats établis par le Rapport d'Audit interne du Forem (2019), nous pouvons avancer avec certitude que le service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » du Forem exécute bien sa mission de contrôle des chômeurs. Les actions entreprises par le Forem (dont la mise en place d'un service à gestion distincte et d'une vue globalisée des informations) ont permis de rencontrer l'enjeu fédéral pour le Forem lié à la régionalisation du contrôle des chômeurs (*cf. la section 1.2.*), à savoir « l'exécution de cette nouvelle compétence dans le respect des textes légaux en matière de disponibilité ». Si le processus de rapprochement amorcé entre l'accompagnement et le contrôle (articulations au sens large du terme) semble avoir impacter positivement l'exécution du contrôle du comportement de recherche d'emploi par les évaluateurs (meilleure vision globale de la situation du demandeur d'emploi), nous ne pouvons pas avancer le même constat au niveau l'accompagnement. Sur la base des informations en notre disposition, nous ne pouvons pas dégager avec certitude la plus-value des articulations (procédures internes entre les conseillers référents et les évaluateurs) en tant qu'outils de coaching, c'est-à-dire en quoi la réalisation de ces articulations a amélioré la pratique professionnelle des conseillers référents (par exemple dans l'élaboration du Plan d'actions du demandeur d'emploi) ou en quoi la réalisation de ses articulations aide ou oriente le conseiller référent dans ses démarches avec le demandeur d'emploi. Pour le

[135] Des actions d'amélioration sont en cours ou prévues (notamment via des formations, des ateliers, etc.).

[136] Le développement de cet accès est prévu dans les futures évolutions des applications informatiques.

demandeur d'emploi, la plus-value des articulations n'est pas encore clairement évidente à ce stade. Certes, la meilleure visibilité de son parcours d'insertion professionnelle par les évaluateurs lui permet d'être confronté à une évaluation de son comportement de recherche d'emploi réalisée sur la base de plus d'informations. Néanmoins, la question qui se pose est de savoir en quoi cette évaluation plus « objectivée » et « personnalisée » permet aux conseillers référents d'avoir une vision claire des besoins (en accompagnement au sens large du terme) d'un demandeur d'emploi quelconque à un moment donné dans le temps (nécessité de développement d'un outil de certification professionnelle des compétences des demandeurs d'emploi).

En vue de ***garantir la continuité*** de cette « bonne » exécution « opérationnelle » de la mission de contrôle des chômeurs, nous pouvons avancer avec certitude qu'un processus d'amélioration continue est présent au cœur du pilotage, d'une part, des activités liées au contrôle de la disponibilité et, d'autre part, des articulations promues et développées par le Forem entre ces activités de contrôle et d'accompagnement (considéré uniquement dans sa dimension « conseil et placement ») (Rapport d'Audit interne, 2019). Depuis sa reprise effective par le Forem au 1er janvier 2016, le fonctionnement du dispositif de contrôle (et des activités associées) est ponctuellement et régulièrement évalué par l'intermédiaire de différents intervenants internes (rapports d'exécution du contrôle de la disponibilité au sein du Forem, enquête relative aux articulations (2018), etc.) ou externes (Rapport d'Audit interne du Forem (2019), Rapport d'évaluation du DULBEA (2019), etc.)[137] à la Direction du service « Contrôle de la disponibilité ». Les résultats de ces évaluations sont ensuite transmis, d'une part, au Top Management (Comité de direction) et au Comité de gestion en vue de garantir une visibilité générale quant à l'efficience du processus d'activation du comportement de recherche d'emploi au Forem et, d'autre part, à la Direction du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem en vue d'optimiser l'exercice de cette mission par les évaluateurs, tout en tenant compte des contraintes qui y sont associées (ressources, procédures, règles, etc.).

Á priori, quel que soit le modèle organisationnel établi par les entités fédérées au sein de leur service public de l'emploi (cf. la section 2.3.), ces évaluations qualitatives ponctuelles doivent absolument être au cœur du pilotage des activités. Néanmoins, la mise en œuvre d'une démarche objective d'évaluation quantitative (économétrique) portant sur l'efficacité et l'impact empirique net de ces politiques publiques « transférées » (le contrôle des chômeurs dans notre cas) s'avère de plus en plus nécessaire. Or, alors que les techniques d'évaluation des politiques publiques ne cessent de s'améliorer, la Belgique continue à très peu y recourir, en comparaison avec d'autres pays européens (Bayenet et al., 2018a ; Colombo et al., 2019 ; De Brouwer et al., 2019). En 2006, des économistes belges faisaient déjà part de leurs conseils en termes d'évaluation du « Plan Marshall » dont les moyens très importants devaient servir à redévelopper la Région wallonne et relevaient le peu d'évaluations des politiques d'emploi

[137] Cf. l'article 16.3 « *Évaluation du dispositif* » du Contrat de gestion 2017-2022 du Forem (*cf. la sous-section 1.1.6.*).

(Bayenet et al., 2018a ; Dejemeppe et al., 2006). Ainsi, ils expliquaient « *qu'en matière de politiques d'emploi, il est rare de trouver des mesures qui aient fait l'objet d'une évaluation qui permette réellement de se prononcer sur l'efficacité réelle du dispositif. Il est en effet encore fréquent que des indicateurs tels que le nombre de personnes (chômeurs) ou le nombre d'emplois bénéficiant d'une aide publique soient utilisés comme indicateurs de succès de la politique* ». Cette méthode d'évaluation critiquée par les économistes pour sa nature non scientifique est pourtant encore souvent pratiquée par les administrations fédérales et régionales. Même si la Région flamande fait preuve de davantage de volonté dans l'évaluation, celle-ci reste également à un niveau inférieur aux attentes scientifiques et doit continuer à être améliorée (Bollens, 2012).

3.4. Question de recherche n°4

La question de recherche n°4 est la suivante : « Comment le dispositif de contrôle de la disponibilité (dans toutes ses composantes) tel que transféré au Forem, s'inscrit-il dans le cadre de la réglementation chômage aujourd'hui ? »

Cette ***question de recherche n°4*** s'interroge sur les éléments de contrôle mis en œuvre en interne par le Forem pour maitriser, dans sa configuration actuelle (*cf. la sous-section 2.1.2.*), l'un des risques inhérents à l'exercice du contrôle des chômeurs (considéré dans ses dimensions « mise en œuvre des procédures de contrôle » et « prise de décision en termes de sanction »), à savoir le non-respect (non-compréhension/non-connaissance) par les agents du Forem, d'une part, des dispositions définies par le cadre normatif fédéral (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*) et, d'autre part, des procédures relatives au contrôle développées en interne par le Forem (*cf. la sous-section 2.3.2.*).

Provenant de l'étude des textes juridiques (benchmarking institutionnel et juridique) et de l'analyse de la littérature en la matière (benchmarking empirique), les éléments de réponse apportés à cette ***question de recherche n°4*** proviennent aussi du Rapport d'audit interne du Forem (2019). En effet, l'une des composantes du modèle de contrôle interne (modèle COSO 2013) utilisé lors de la mission d'audit interne (juin 2018 – novembre 2018) (*cf. la sous-section 1.1.6.*) se focalise sur l'environnement et le cadre de travail dans lequel les activités liées au contrôle des chômeurs (ainsi que les articulations développées avec les conseillers référents) sont mises en œuvre au Forem. Ces éléments de réponse apportés par le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) sont également associés aux enseignements tirés lors de nos entretiens réalisés avec diverses parties prenantes du Forem et des autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, ADG et VDAB).

Tout d'abord, le cadre normatif fédéral établi au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) définit juridiquement, d'une part, les catégories de chômeurs, demandeurs d'emploi

et travailleurs à temps partiel soumis au contrôle de leur disponibilité sur le marché du travail (*cf. la sous-section 1.1.5.*) et, d'autre part, les critères à prendre en compte lors de l'évaluation de la disponibilité et/ou du comportement de recherche d'emploi des chômeurs (critères d'application du contrôle), tout en laissant une certaine latitude[138] dans l'exercice du contrôle aux entités fédérées belges désormais concernées (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone). Toutefois, le manque de clarté et de précision dans la définition des critères d'évaluation à prendre en compte par les agents responsables du contrôle lors de l'évaluation des démarches personnelles de recherche d'emploi (notamment au niveau des notions de « pertinence » et de « régularité » des démarches à entreprendre par les demandeurs d'emploi) pourrait entrainer des interprétations différentes. En effet, l'appréciation de ces critères par les agents responsables du contrôle (évaluateurs au Forem) doit se faire dans une optique de personnalisation à la situation réelle du demandeur d'emploi. De ce fait, la légitimité d'une décision prise par un évaluateur dans le cadre d'un dossier quelconque, en cas de non-respect avéré par le demandeur d'emploi de ses devoirs et obligations, pourrait, dans certains cas, être contestée. De plus, pour une situation équivalente, les critères et niveaux de sanction pourraient différer entre les entités fédérées selon les interprétations réalisées par les agents, ce qui renvoie au principe d'égalité de traitement, soulevé par Van der Linden (2008) et Cockx et al. (2011), entre des personnes domiciliées sur le même territoire national et soumises, dans ce cas-ci, à une même réglementation (fédérale). Sur ce point, la Direction du service « Contrôle de la disponibilité » du Forem attire l'attention sur le fait qu'une précision plus importante des critères d'évaluation dans le cadre normatif pourrait mener à un contrôle plus « mécanique » du comportement de recherche d'emploi, réduisant de ce fait la prise en compte des caractéristiques individuelles[139].

Pour les agents responsables des missions d'accompagnement et de contrôle, le Règlement de travail du Forem et ses annexes définissent les règles et normes de bonne conduite attendues des agents dans l'exercice de leur fonction. La transmission de ces règles et normes se fait par l'intermédiaire d'un « Sharepoint » spécifique (intranet du Forem) avec des droits d'accès définis selon le niveau hiérarchique (agents de terrain, responsables d'équipes, directions, etc.). Sur cet intranet, on retrouve aussi des documents relatifs aux procédures de contrôle (documents d'instruction, kit de survie, etc.), aux règles et restrictions dans l'utilisation des données (confidentialité, respect de la vie privée,

[138] Par exemple, le cadre normatif fédéral en matière de contrôle stipule que les jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans doivent être évalués 2 fois au cours de leur stage d'insertion professionnelle (310 jours). Les services publics de l'emploi des entités fédérées peuvent déterminer elles-mêmes le timing de ces évaluations.

[139] La mise en place d'une approche plus personnalisée du contrôle constitue l'un des enjeux de la régionalisation du contrôle des chômeurs (*Cf. la note du Comité de gestion du Forem du 9 septembre 2014 (doc. 14.0808 CG)*). Pennetreau (2015) identifiait aussi l'intégration du contrôle au Forem comme une opportunité qui permettrait à celui-ci « *de mettre en place un système qui favorise un juste équilibre entre droits et devoirs, en évitant une approche trop mécaniste du contrôle et inadaptée aux caractéristiques des personnes et au marché du travail* ».

conformité des activités de contrôle du Forem aux exigences du Règlement Général sur la Protection des Données (RGPD), etc.), aux rôles et responsabilités en matière de bien-être au travail, etc.

Outre cette communication interne des informations nécessaires à la bonne exécution (légale) du contrôle des chômeurs par les évaluateurs du Forem, la Direction du service « Contrôle de la disponibilité » promeut d'une part, le respect des règles d'éthique et, d'autre part, l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi, par l'intermédiaire : 1/ d'instructions claires et complètes décrivant la manière dont les évaluateurs doivent réaliser les entretiens (égalité de traitement, évaluation sur la base des faits et non des sentiments personnels, etc.) ; 2/ de processus réguliers d'évaluation par les responsables d'équipes du contrôle (N+1) (observations d'entretiens d'évaluation, contrôle qualité des rapports d'évaluation, etc.) ; 3/ d'une communication, suivie et monitorée, via une interface unique, des documents et instructions discutés ci-dessus.

En pratique, les chômeurs wallons inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi sont informés de leurs droits et obligations, des modalités de la procédure de contrôle de la disponibilité qui va leur être soumise par le Forem et des procédures de révision et de recours possibles contre les décisions prises par son service « Contrôle de la disponibilité » (*cf. la sous-section 2.3.2.*). Sur ce point, notre exercice de benchmarking national nous permet d'avancer avec une assurance raisonnable que ces modalités sont aussi consacrées au sein des autres entités fédérées belges (Région de Bruxelles-capitale[140], Région flamande[141] et Communauté germanophone) devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Il est toutefois plus facile d'identifier et de trouver des informations précises sur ces modalités au niveau de la Région flamande et de la Région de Bruxelles-Capitale car ces deux entités fédérées ont établi des arrêtés détaillant clairement les modalités des procédures de contrôle de la disponibilité. En cas de mise en place de processus internes de travail (comme c'est le cas au Forem et à l'ADG), les informations plus spécifiques sur certaines modalités sont moins accessibles pour des intervenants externes. Enfin, contrairement à l'analyse effectuée pour le Forem dans le cadre de la mission d'audit interne, nous n'avons pas pu tester pour les autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, VDAB et ADG), à défaut d'accès aux données, la bonne exécution, d'une part, des transmissions de ces informations (administratives) aux demandeurs d'emploi et, d'autre part, des processus de traitement des plaintes, de révisions et de recours. D'ailleurs, tout au cours de notre recherche, l'accès aux informations et aux données pour ces trois entités fédérées (Actiris, ADG et VDAB) ne fut pas une tâche aisée, ce qui laisse transparaître un certain manque de transparence de la part de ces services publics de l'emploi.

[140] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 2 mars 2017).

[141] Arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, en ce qui concerne l'activation et le suivi du comportement de recherche d'emploi (M.B., 29 janvier 2016).

Pour conclure, dans la lignée des constats établis par le Rapport d'Audit interne du Forem (2019), nous pouvons avancer avec une assurance raisonnable que le dispositif de contrôle de la disponibilité tel que transféré au Forem à la suite de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) s'inscrit bien dans le cadre de la réglementation fédérale du chômage et que l'actuel dispositif de contrôle établi par le Forem respecte bien les dispositions reprises par le cadre normatif fédéral en la matière. Ce dernier constat vaut aussi globalement pour les modèles organisationnels établis au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) par les autres entités fédérées belges.

Toutefois, il est intéressant de savoir si un modèle organisationnel en particulier engendre davantage de risques de non-respect du cadre normatif fédéral que l'actuelle organisation des activités liées à l'accompagnement et au contrôle du Forem. Á priori, quel que soit le modèle organisationnel établi, le service public de l'emploi (Forem, VDAB, ADG et Actiris) doit mettre tout en œuvre (processus internes de contrôle, outils et informations à destination des agents, etc.) afin que ce cadre fédéral législatif soit respecté par ces agents de terrain.

D'un point de vue strictement organisationnel, toutes les entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) ont opté pour une configuration organisationnelle semblable à celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.3.6.*). Néanmoins, le processus flamand diverge de ceux mis en place par les autres entités fédérées, vu que la mission de contrôle des chômeurs (prise dans son intégralité) est exécutée par deux types d'agents : les médiateurs du Service « Médiation » exécutent les procédures de contrôle de la disponibilité (en plus de l'accompagnement vers l'emploi/médiation au travail) et les inspecteurs du Service « Contrôle » du VDAB prennent les décisions en termes de sanction. Cette pratique flamande mixant la configuration du modèle théorique II (*cf. la sous-section 2.1.2.*) et celle du modèle théorique IV (*cf. la sous-section 2.1.4.*) pousse à plus de vigilance quant au respect du cadre normatif, étant donné qu'un seul et unique agent (médiateur) doit jongler avec deux fonctions « distinctes » se rapportant chacune à une réglementation spécifique. D'ailleurs, l'une des faiblesses identifiées par l'analyse SWOT pour le modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » faisait référence, d'une part, à la potentielle diminution de la qualité des services d'accompagnement et de contrôle fournis en cas d'utilisation d'un référent unique et, d'autre part, à la connaissance moindre de la réglementation fédérale du chômage de la part des conseillers (médiateur au VDAB). Sur ce point, lors de nos échanges avec l'équipe centrale du Service « Contrôle de la disponibilité » du VDAB, il nous a été confirmé que l'un des points à améliorer dans le processus flamand est le niveau de connaissance de la réglementation des médiateurs.

3.5. Question de recherche n°5

La question de recherche n°5 est la suivante : « En fonction des résultats du benchmarking, la mise en place de pratiques différentes entre les services publics de l'emploi belges pour exercer le contrôle de la disponibilité a-t-elle un impact sur une meilleure prise en compte des caractéristiques des personnes (dans le respect du cadre légal prescrit) ainsi que sur le parcours des demandeurs en termes d'insertion (action du comportement de recherche d'emploi) ? »

Cette ***question de recherche n°5*** s'interroge sur l'impact de l'actuel mode d'organisation des dispositifs du Forem liés à l'accompagnement et au contrôle sur le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi. Pour ce faire, nous utilisons les enseignements tirés de nos exercices de benchmarking et de nos enquêtes de terrain réalisées auprès des services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Actiris, Forem, ADG et VDAB). En voici les principaux constats et enseignements.

Premièrement, qu'elles soient actuelles ou d'avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), les pratiques nationales organisant, coordonnant et exécutant les activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et au contrôle périodique de leur comportement de recherche d'emploi ne suivent pas les tendances internationales (Desplatz et al., 2013 ; Georges, 2007 ; Hespel et al., 2011 ; Immervoll et al., 2018) : développement d'un agent unique complet (le cas de Pôle Emploi en France à la suite de la fusion de l'ANPE et de l'Assedic en 2008), utilisation d'outils sophistiqués de « profilage » (États-Unis, Allemagne, France, Danemark, Pays-Bas, etc.), externalisation et privatisation de tous les services publics de l'emploi (Employment zone au Royaume-Uni), de tous les services publics de l'emploi sauf l'indemnisation (Australie), des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (France, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède, Allemagne, etc.), etc. Au vu de cette distanciation des modèles nationaux par rapport aux modèles internationaux, tout en tenant compte que ces pratiques internationales sont implémentées dans des contextes culturels, institutionnels et socio-économiques différents[142], les enseignements tirés de ces pratiques internationales doivent, dès lors, être utilisés avec toutes les précautions nécessaires. Néanmoins, les résultats de la littérature empirique en la matière et les enseignements tirés de ces pratiques internationales (au niveau de l'efficience organisationnelle) pourraient être utilisés pour mettre en place un projet pilote (relatif à l'évolution du modèle du Forem vers un modèle de type « direction unique » ou « référent unique » au sein de l'une des quatre Directions territoriales de la Région wallonne) et/ou pour le développement d'une réflexion à plus long terme portant sur une réorganisation des services de l'emploi fournis par les pouvoirs publics en Région wallonne (externalisation, privatisation, numérisation, etc.). S'inscrivant dans une perspective d'amélioration continue des services de l'emploi,

[142] Des différences culturelles, politiques et socio-économiques existent également entre les entités fédérées belges.

ces réflexions pourraient se faire dans le cadre de nouvelles conventions de recherche réalisées avec des intervenants externes. En outre, ces réflexions pourraient être menées dans le but de fournir aux pouvoirs publics wallons des outils en vue de faire face à une potentielle future réforme institutionnelle de l'État (retournement institutionnel), au cours de laquelle l'entièreté de la réglementation du chômage (voire de la branche assurance-chômage) serait transférée aux entités fédérées (Van der Linden, 2008, 2009 ; Cockx et al., 2011 ; Bayenet et al., 2018a).

Deuxièmement, un regard historique sur le partage institutionnel des rôles en matière d'emploi et de chômage montre qu'un seul et unique organisme public (organisme fédéral - ONEM) a déjà été pleinement responsable de l'organisation, de la coordination et de l'exécution des fonctions d'accompagnement et de contrôle (y compris la fonction d'indemnisation) (Dumont, 2015). Ce mode d'organisation en vigueur jusqu'en 1978 se rapproche de la configuration proposée par le modèle théorique III « organisme public unique avec une direction unique et des agents spécialistes ». Néanmoins, le retournement conjoncturel (détérioration du marché du travail), engendré par les crises des années 70, poussa l'ONEM à modifier son organisation interne (séparation organique, fonctionnelle et physique des services chargés de l'accompagnement et du contrôle) en vue de répondre aux critiques qui lui étaient adressées (marginalisation de la fonction d'accompagnement au détriment du contrôle, problème d'impartialité des décisions prises par les agents, confusion des rôles au niveau des agents, perte de confiance des chômeurs dans l'organisme, etc.). Ce fait historique montre que lorsque l'articulation n'est pas correctement balisée entre l'accompagnement et le contrôle et que le système est mis sous pression (par exemple, avec un afflux massif de demandeurs d'emploi lors d'une récession économique), il y a un risque que le contrôle (plus intensif, mais moins objectivé) prenne le pas sur l'accompagnement avec pour conséquence que les demandeurs d'emploi (les plus) éloignés du marché du travail soient les plus touchés. La nouvelle configuration organisationnelle établie ensuite par l'ONEM fut proche de celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distinctes et des agents spécialistes ». Ce modèle ne resta pas longtemps en application à la suite, cette fois-ci, d'un retournement institutionnel s'expliquant par la défédéralisation des compétences liées au marché du travail (régionalisation/communautarisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi) réalisée dans le cadre de la deuxième réforme institutionnelle de l'État (1980), la restructuration totale de l'ONEM (1984) et la création des services publics régionaux de l'emploi qui s'en suivit (1989). La configuration ainsi établie entre les deux niveaux de pouvoir désormais compétents (fédéral et régional) fut proche de celle proposée par le modèle théorique I « organismes publics distincts avec des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.1.*). Tout en intégrant plusieurs réformes fédérales (activation du comportement de recherche d'emploi (2004), accord pour la sixième réforme institutionnelle de l'État du 11 octobre 2011, réforme des allocations d'insertion (2012), obligation de disponibilité adaptée (2015), etc.), ce dernier modèle resta en vigueur jusqu'à la reprise effective du contrôle par les entités fédérées (2016/2017). Outre l'octroi de certaines

sanctions, l'exécution matérielle des sanctions est restée une compétence fédérale exercée par le ONEM. Á nouveau, un retournement institutionnel fut à l'origine de la modification du modèle organisationnel en vigueur. Sans établir de lien de cause à effet, ce dernier retournement institutionnel fut précédé d'un important retournement conjoncturel (crise économique mondiale 2007-2012) ayant entraîné une importante destruction d'emplois et détérioré la situation (notamment des jeunes) sur le marché du travail (OCDE, 2010).

Cette mise en perspective nous apprend que les pouvoirs publics doivent toujours avoir en tête que l'environnement (économique, social, politique, juridique et institutionnel) n'est pas une variable fixe dans le temps. Quel que soit le modèle adopté, celui-ci se doit d'être suffisamment flexible afin d'absorber tout changement significatif de cet environnement. En cas de retournement conjoncturel négatif, une externalisation à des opérateurs privés de l'accompagnement pourrait permettre au Forem de continuer à assurer ces services en cas d'afflux massif des demandeurs d'emploi (externalisation de capacité). En cas de changement réglementaire (limitation des allocations de chômage dans le temps), l'externalisation pourrait permettre au Forem de concentrer ses services d'accompagnement sur un groupe spécifique de demandeurs d'emploi comme, par exemple, les chômeurs de longue durée (externalisation de spécialité). Avec ces exemples, nous ne disons pas que l'externalisation est la « panacée », mais que le maintien d'un socle minimal de sous-traitance par le Forem lui permettrait de concentrer ses efforts sur les personnes qui ont le plus besoin d'un accompagnement (soutien) continu dans le temps et/ou d'être capable de concentrer ses efforts sur les profils les plus éloignés du marché du travail en cas d'un changement inattendu de l'environnement dans lequel il évolue. Ce recours à des opérateurs externes privés par le Forem pourrait faire l'objet d'une convention de recherche à travers un projet pilote limité dans son champ et dans le temps dans le but de mieux mesurer les effets de cet accompagnement différencié sur différents profils de chômeurs (analyse des coûts, contraintes, etc.).

Troisièmement, au vu de la similitude des modèles adoptés (*cf. la sous-section 2.3.6.*)[143], il n'est pas évident d'utiliser la comparaison des approches wallonne, bruxelloise et germanophone pour mettre en avant les bénéfices et/ou les inconvénients d'un modèle organisationnel par rapport à un autre sur différents profils de chômeurs. En effet, ces trois entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) ont établi un modèle organisationnel dans lequel des conseillers élaborent des plans d'action individualisés avec les chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi (dimension « conseil » de l'accompagnement) et des évaluateurs exercent le suivi du comportement de recherche d'emploi et imposent, si nécessaire, des sanctions (contrôle : fusion des métiers de facilitateur et d'auditeur de l'ONEM). Si un « agent unique » a été mis en place au niveau du contrôle, aucune de ces entités fédérées n'a instauré un référent unique

[143] Le ***tableau 1 de l'annexe 4*** compare les caractéristiques des modèles organisationnels établis par les services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, VDAB, Actiris et ADG) à la suite de la reprise effective du contrôle des chômeurs par les entités fédérées (2016/2017).

exerçant à la fois la fonction d'accompagnement (conseil) et la fonction de contrôle (ou une dimension de celle-ci) (*cf. la section 2.3.*). Mise à part certaines différences au niveau des modalités régissant le déroulement des procédures de contrôle de la disponibilité (*cf. la sous-section 2.3.6.*)[144], les approches « linéaires » de ces trois entités fédérées sont donc relativement semblables (mise en place d'une vue unique regroupant les caractéristiques individuelles et les démarches entreprises par les demandeurs d'emploi, possibilité d'évaluation sur la base du dossier, établissement d'un plan d'action avec un conseiller sur une base déclarative, etc.).

Toutefois, il existe une différence importante au niveau de l'approche bruxelloise d'évaluation de la disponibilité active. Coûteuse en temps et en capital humain, cette approche se divise en trois étapes distinctes (évaluation sur dossier, entretien individuel et entretien en Collège des trois) dans l'optique de rendre le processus plus efficace et impartial (*cf. la sous-section 2.3.4.*). Sur ce point, Didier Gosuin, Ministre bruxellois de l'Emploi, ajoute : « *Avant, le chercheur d'emploi était contrôlé par un seul évaluateur, ce qui pouvait constituer un biais. Nous avons corrigé cet aspect en créant le Collège des trois qui comme son nom l'indique est composé de trois évaluateurs. Cette étape supplémentaire permet de mieux objectiver les décisions* »[145]. En effet, on peut s'avancer avec une assurance raisonnable que cette approche permet de mieux objectiver les procédures de contrôle de la disponibilité active auxquelles sont soumis certains chercheurs d'emploi bruxellois, car elle soumet la décision finale d'évaluation (positive ou négative), basée sur la prise en compte des caractéristiques individuelles des chercheurs d'emploi et des différentes démarches d'insertion entreprises par ceux-ci, à l'appréciation de plusieurs évaluateurs d'Actiris, engendrant ainsi une réduction certaine du nombre d'erreurs commises[146]. Cette approche permet aussi de répartir la charge psychosociale d'une décision d'évaluation sur les épaules de plusieurs évaluateurs, ce qui constitue également un autre point positif. L'impact de cette approche bruxelloise de contrôle en trois étapes (contrôle « objectivé » mais plus lourd en termes de temps et de capital humain) sur l'activation du comportement de recherche d'emploi est, quant à lui, indéterminé au regard des enseignements de la littérature empirique. Si l'approche bruxelloise objective mieux les procédures d'évaluation, alors cela peut rendre le contrôle plus efficace dans le sens où il y a moins d'erreurs commises dans la mesure de l'intensité que les demandeurs d'emploi mettent dans leur recherche d'emploi. Cockx et al. (2018) définissent la « technologie du monitoring » comme étant la capacité d'identifier correctement le degré d'intensité de la recherche d'emploi d'un demandeur d'emploi (notamment mieux prendre en compte les caractéristiques individuelles des demandeurs d'emploi). Ils avancent qu'un contrôle moins bien réalisé (moins « objectivé ») pourrait réduire les effets du contrôle sur la probabilité de retrouver un emploi. Dès lors,

[144] Les ***tableaux 2 et 3 de l'annexe 4*** comparent les modalités du contrôle de la disponibilité active définies par les entités fédérées, et ce dans le respect des dispositions du cadre normatif fédéral (*cf. l'arrêté royal du 14 décembre 2015*).

[145] https://press.actiris.be/un-an-de-procedure-de-controle-de-la-disponibilite-a-bruxelles

[146] Cette affirmation n'a cependant pas pu être vérifiée avec l'aide de données.

si l'approche bruxelloise permet un contrôle plus objectivé, impartial et efficace, alors cela peut engendrer un effet positif du contrôle dans le processus de recherche d'emploi, surtout au niveau des demandeurs d'emploi bruxellois relativement éloignés du marché du travail. De plus, si le contrôle n'est pas correctement « objectivé, impartial et efficace » par un service public de l'emploi, alors il peut être contre-productif pour les demandeurs d'emploi avec une faible employabilité et/ou pour ceux qui sont en mauvaise santé avec comme risque principal que ces demandeurs d'emploi sortent effectivement du chômage, mais pour se retrouver notamment en incapacité (Koning et al., 2015 ; De Brouwer et al., 2019). Nuançons néanmoins cette affirmation avec d'autres résultats de la littérature. Cette dernière montre qu'une absence totale de contrôle diminue la probabilité de retour en emploi (Card et al., 2015 ; Klepinger et al., 2002 ; Meyer, 1995). Elle avance également que l'effet direct du contrôle sur la probabilité de retrouver un emploi se situe surtout dans le passage d'une situation « sans contrôle » à une situation avec un « contrôle standard du comportement de recherche d'emploi »[147]. Tout contrôle au-delà de ce niveau basique n'engendrerait pas forcement une probabilité plus grande de retrouver un emploi. Cela signifie donc que les ressources (supplémentaires) consacrées par Actiris pour faire ces trois étapes de contrôle ne sont peut-être pas aussi optimalement utilisées que si elles étaient employées au niveau de l'accompagnement. Sur ce point, Van den Berg et al. (2006) montre qu'un accompagnement plus intensif, couplé à un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail ou présentant de mauvaises perspectives d'emploi.

Quatrièmement, contrairement aux faits identifiés dans la ***question de recherche n°1*** pour le Forem (séparation initiale totale de l'accompagnement et du contrôle), le suivi du comportement de recherche d'emploi a directement été intégré par le VDAB dans son processus de médiation au travail (*cf. la sous-section 2.3.3.*). Les médiateurs offrent aujourd'hui des services de médiation à certains demandeurs d'emploi (accompagnement) et opèrent ensuite au suivi de leur comportement de recherche d'emploi (contrôle de la disponibilité = facilitateur). Précisons que la médiation (au travail) constituait déjà la vision centrale du VDAB avant la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Cette vision centrale de la médiation a d'ailleurs été directement promue sur tout le territoire flamand comme étant l'objectif central que devait poursuivre tout agent du VDAB (établissement d'une finalité commune pour tous les métiers de l'insertion). Á l'instar du Forem, et dans le respect des dispositions prévues par le cadre normatif fédéral (***question de recherche n°4***), l'exécution des procédures de contrôle a commencé dès le mois de janvier 2016. Dès lors, en confrontant nos trois premières questions de recherche au cas flamand, nous pouvons avancer avec une assurance raisonnable que le modèle organisationnel établi par le gouvernement flamand n'a pas impacté la mise œuvre « opérationnelle » du contrôle. De plus, la présentation immédiate du suivi du comportement de recherche d'emploi

[147] Voir les définitions de l'intensité du contrôle du comportement de recherche d'emploi proposées par Marinescu (2017) (*cf. la section 2.2.*).

comme étant l'un des outils de la médiation au travail, ainsi que sa scission avec la dimension « sanction » du contrôle, a certainement facilité l'intégration « culturelle » du contrôle au VDAB. Nous ne disposons néanmoins pas d'éléments pertinents qui permettent d'avancer que la « culture de travail » du VDAB a permis de faciliter cette intégration « culturelle » du contrôle. La décision finale de sanctionner ou non un demandeur d'emploi est, quant à elle, prise par un agent distinct du médiateur, à savoir les « inspecteurs » du Service « Contrôle » du VDAB. Contrairement aux trois autres entités fédérées, la Région flamande n'a donc pas fusionné les métiers du contrôle (facilitateur et auditeur), mais elle a entrepris une fusion du métier de conseiller référent et de facilitateur.

Au VDAB, on se trouve davantage dans une vision itérative de l'offre de services fournis. Lors de chaque contact avec un demandeur d'emploi, le médiateur doit évaluer ses besoins en services (ou sa situation par rapport à la recherche d'emploi). On retrouve ici une sorte de profilage scindant 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/suivi). Un accompagnement est donc apporté aux demandeurs d'emploi « non autonomes » relativement éloignés du marché du travail. Précisons que cette situation (statut) peut évoluer à tout moment au cours du processus de médiation (au travail). Partant de cette description, il nous semble donc que les principales plus-values du modèle 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) 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).

Pour finir, nous essayons de faire un lien entre le processus établi au VDAB et les leçons de la littérature empirique relatives au rôle du contrôle dans le processus de recherche d'emploi. ***Premièrement***, l'accompagnement tel qu'il est actuellement réalisé au sein du VDAB, basé sur un profilage des demandeurs d'emploi par les médiateurs du Service « Médiation », permet de dégager des ressources internes (temps et capital humain) au niveau de l'accompagnement et du contrôle (contrôle standard et pas nécessairement d'accompagnement pour tous les demandeurs d'emploi) pouvant être réallouées aux demandeurs d'emploi « non-autonomes », particulièrement éloignés du marché du travail. Rappelons que Van den Berg et al. (2006) montre qu'un accompagnement plus intensif, couplé à un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail ou présentant de mauvaises perspectives d'emploi. ***Deuxièmement***, la littérature montre également qu'un niveau de contrôle standard du comportement de recherche d'emploi augmente les chances de retour à l'emploi et que ces effets de l'accompagnement et du contrôle peuvent être plus importants en période de récession (Card et al., 2015). Dès lors, un système « accompagnement/contrôle » plus sophistiqué et flexible comme celui du VDAB aura

certainement des effets plus importants en période de récession, notamment au niveau des demandeurs d'emploi particulièrement éloignés du marché du travail. ***Troisièmement***, si le processus de médiation/suivi mis en place par le VDAB permet de dégager du temps au niveau de l'accompagnement (« mise à l'écart » des demandeurs d'emploi « autonomes »), alors le temps consacré par un médiateur pour un demandeur d'emploi flamand considéré comme « non-autonome » sera plus important, ce qui augmentera ses chances de retrouver plus rapidement un emploi (Behaghel et al., 2014).

3.6. Question de recherche n°6

La question de recherche n°6 est la suivante : « Le Forem a opté pour la séparation des fonctions de contrôle et d'accompagnement. Quel serait l'impact sur les dimensions de contrôle et d'accompagnement si l'Office optait pour une fonction unique ? Quels seraient les éléments importants à prendre en compte pour fonder une décision en la matière ? »

Au 1er janvier 2016 (date de la reprise effective de la mission de contrôle des chômeurs de l'ONEM), le Forem a opté pour une séparation nette des fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle, que ce soit au niveau ***organisationnel*** (directions à gestion distincte : service « Contrôle de disponibilité » et DG « Produits et Services »), ***professionnel*** (agents spécialistes : évaluateurs et conseillers référents) et ***physique*** (bureaux de travail distincts). Á l'instar de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Communauté germanophone, le choix du Gouvernement de la Région wallonne s'est porté sur une configuration organisationnelle « accompagnement/contrôle » semblable à celle proposée par le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*). S'inscrivant dans le troisième axe d'analyse de notre recherche (*cf. l'introduction*), cette ***question de recherche n°6*** s'interroge sur l'évolution à moyen/long terme de l'actuel mode d'organisation du Forem vers une autre forme organisationnelle possible pour les fonctions « distinctes » d'accompagnement et de contrôle à destination des demandeurs d'emploi, à savoir la mise en place d'un « référent unique » exerçant pleinement et totalement les deux fonctions susmentionnées sur la base d'une procédure interne de travail respectant le cadre normatif fédéral en matière de contrôle et dont les contours devront, le cas échéant, être développés et précisés par le Forem.

D'un point de vue théorique, une évolution du modèle wallon en ce sens signifierait un passage, sans étape intermédiaire, de la configuration du modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » à celle du modèle théorique IV « organisme public unique avec un référent unique » (*cf. la sous-section 2.1.4.*). L'analyse SWOT réalisée pour ce modèle théorique IV montre que si cette pratique professionnelle (référent unique) présente des forces et offre des opportunités, elle n'est pas non plus sans faiblesses et risques. Tout d'abord, la mise place d'une fonction « unique » pourrait répondre à la nécessité pour le Forem de procéder à des économies

financières et de rationaliser les effectifs (allocation interne plus efficiente des ressources). Cette mise en place pourrait également permettre un développement des compétences des agents intervenant dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (mobilité interne et gratification plus importante du personnel en vue d'une fidélisation). Pour le demandeur d'emploi, la désignation d'un référent unique simplifierait ses démarches et apporterait plus de cohérence à son parcours d'insertion (« c'est la personne qui connait le mieux qui évalue »). Pour autant qu'elles soient fiables et disponibles, la centralisation de toutes les informations relatives au demandeur d'emploi offrira au référent unique une vision globale du parcours d'insertion du demandeur d'emploi. Néanmoins, la mise en place d'une telle pratique professionnelle risque d'être difficile au Forem. En effet, sur la base de nos échanges avec diverses parties prenantes du Forem, il y a beaucoup de réticences au niveau des conseillers référents à évoluer vers un métier de référent unique dans le sens où le contrôle ne constitue pas l'essence même de leur métier (perte de valeur du métier), à savoir venir en aide aux demandeurs d'emploi et répondre à leurs besoins individuels (distanciation des démarches entreprises avec les demandeurs d'emploi par rapport à la réglementation chômage). L'un des dangers d'évoluer (trop vite) vers une « fonction unique » serait un départ massif des conseillers référents du Forem, en tout cas, pour ceux qui se trouvent dans une tranche d'âge qui permet encore un départ. Cela pourrait entrainer une diminution importante des effectifs à disposition (déficits en capital humain). Pour les conseillers référents plus âgés qui n'auront pas la possibilité de partir du Forem, un risque de burn out et/ou de départ en invalidité, voire une hausse de l'absentéisme, est à prévoir, ce qui pourrait également provoquer des déficits au niveau des ressources humaines. De manière plus générale, le risque de confusion des rôles (accompagnement/contrôle/aide) pourrait entrainer une perte de confiance au niveau des demandeurs d'emploi avec le risque que ceux-ci n'apportent plus tous les éléments pertinents à l'élaboration d'un plan d'action individualisé (perte de confiance des demandeurs d'emploi en l'organisme public). En pratique, en cas d'absence de balise professionnelle de travail pour les référents uniques, l'une des deux fonctions pourrait se renforcer au détriment de l'autre. Enfin, si les agents ne disposent pas des compétences nécessaires pour réaliser les deux fonctions (accompagnement et contrôle), alors il y a un risque que la qualité des services fournis par l'organisme public (Forem) en matière d'accompagnement et/ou de contrôle diminue.

D'un point de vue pratique, bien qu'appliqué strictement au cours de l'année 2016 (directions à gestion distincte, bureaux distincts et cloisonnement total des activités professionnelles des agents de terrain), le modèle initialement établi par le Forem a, dès le 1er semestre de 2017, subi une première évolution avec la mise en place d'un processus de rapprochement professionnel et opérationnel entre les métiers liés au conseil et au contrôle (développement de procédures internes : articulations, échanges directs entre les agents de terrain, processus d'objectivation, zone de contextualisation, etc.). Ce développement d'une coordination professionnelle et opérationnelle entre les agents spécialistes dans l'exercice de leur fonction (conseillers référents et évaluateurs) pourrait constituer la première étape

d'un « projet » plus global devant à terme mener à une intégration de tous les services d'intermédiation dans un seul et unique agent. Or, sur la base des éléments de réponse apportés aux précédentes questions de recherche, l'efficience des procédures internes d'articulation « conseil/contrôle » n'est pas encore totalement garantie au Forem et l'articulation du conseil et du contrôle avec les autres dimensions de l'accompagnement (formations, conseillers entreprises, etc.) et les partenaires externes n'a pas encore été vraiment développée et approfondie (***question de recherche n°3***). Telles étaient d'ailleurs les conclusions du Rapport d'Audit interne du Forem (2019). De plus, sur la base de nos échanges avec diverses parties prenantes du Forem, il semble que le rapprochement « culturel » des métiers (conseillers référents et évaluateurs) ne soit pas non plus encore abouti (***question de recherche n°2***). Á ce sujet, Van Asbrouck (2018) résume bien la situation actuelle au Forem : « *le concept d'aide chez les Évaluateurs est très différent de celui des Référents. Ce n'est pas venir en aide à une personne en difficulté, c'est être une ressource fiable et crédible pour permettre au citoyen d'être véritablement citoyen. Les Évaluateurs utilisent un moyen : l'accompagnement et dans ce moyen, il y a un outil : le contrôle* ». Dès lors, si le choix en matière d'organisation du Forem devait à moyen/long terme s'orienter vers la mise en place d'un agent « référent unique », évolution professionnelle qui pourrait notamment se faire à partir d'une planification des besoins (étape par étape) comme ce fut le cas pour l'intégration du contrôle au Forem au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), il semblerait, dès lors, plus pertinent pour le Forem de d'abord s'assurer, d'une part, que les procédures internes développées entre les métiers de conseillers référents et d'évaluateurs soient pleinement efficientes et monitorées et, d'autre part, que les deux corps de métier (ainsi que les autres métiers de l'accompagnement) partagent une vision commune (à l'instar de la vision centrale de médiation du VDAB) quant à la finalité de leur métier (soit l'insertion des demandeurs d'emploi).

Comme mentionné précédemment, trois entités fédérées (Région wallonne de langue française, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) ont opté pour le modèle théorique II « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » (*cf. la sous-section 2.1.2.*). Dans le cas de cette configuration organisationnelle, nous retrouvons donc des conseillers référents exerçant la fonction d'accompagnement et des évaluateurs (fusion des métiers de facilitateur et d'auditeur de l'ONEM) exerçant la fonction de contrôle. Notre exercice de benchmarking national nous apprend donc qu'un « agent unique » a donc été instauré au niveau du contrôle mais qu'aucune de ces entités fédérées n'a mis en place un « référent unique » exerçant à la fois la fonction d'accompagnement et la fonction de contrôle (ou une part de celle-ci). Le modèle organisationnel établi par le Gouvernement de la Région flamande va, quant à lui, dans ce sens. En effet, le médiateur du Service « Médiation » du VDAB est certainement celui qui se rapproche le plus du « référent unique » d'un point de vue professionnel et conceptuel : il offre des services de médiation au travail (d'accompagnement vers l'emploi) aux demandeurs d'emploi flamands identifiés par le processus interne du VDAB comme étant « non autonomes » et opère ensuite le suivi de leur comportement de

recherche d'emploi (procédures de contrôle de la disponibilité = facilitateur). En effet, lors de la reprise effective du contrôle des chômeurs par le VDAB (1er janvier 2016), le processus de suivi du comportement de recherche d'emploi a été directement intégré dans le processus de médiation du VDAB (vision centrale de l'organisme). Les « inspecteurs » du Service à gestion distincte « Contrôle » du VDAB exercent, quant à eux, un contrôle sur les dossiers transmis par les médiateurs et auditionnent ensuite les demandeurs d'emploi concernés (ancien métier d'auditeur de l'ONEM). Ce sont eux qui prennent la décision finale de sanctionner ou non un demandeur d'emploi. Contrairement aux autres entités fédérées, la Région flamande n'a donc pas fusionné les métiers du contrôle (facilitateur et auditeur) mais elle a entrepris une fusion du métier de conseiller référent et de facilitateur. Le médiateur du VDAB constitue donc une variante possible du « référent unique » exerçant la fonction d'accompagnement et une partie de celle de contrôle. Au niveau des perspectives d'évolution, nos rencontres avec les parties prenantes des services publics régionaux/communautaire de l'emploi nous ont, tout d'abord, appris que l'ambition politique en Communauté germanophone est à moyen/long terme d'évoluer vers le modèle organisationnel flamand. De son côté, Actiris développe actuellement un projet pilote visant à rassembler géographiquement les conseillers référents et les évaluateurs dans les locaux de ses antennes. La mise en place d'un « référent unique » en Région de Bruxelles-Capitale, quelle que soit sa variante, n'est donc pas à l'ordre du jour. Précisons que ce rapprochement géographique a déjà été effectué par les autres services publics régionaux/communautaire de l'emploi.

Si l'ambition du Forem est d'évoluer à moyen/long terme vers la mise en place d'un référent unique semblable au médiateur du VDAB, alors nous pouvons essayer de tirer des enseignements du processus flamand actuellement en vigueur. ***Premièrement***, au 1er janvier 2016, le VDAB a immédiatement défini une ligne de conduite commune pour tous ses agents et intégré le contrôle des chômeurs dans sa vision centrale, à savoir la médiation au travail (mobilisation interne des médiateurs autour d'une vision commune). ***Deuxièmement***, le VDAB a donné aux médiateurs du Service « Médiation » les outils nécessaires (notamment au niveau informatique) pour l'exercice de leur nouvelle fonction. En effet, la mise en place d'un profilage entre les demandeurs d'emploi « autonomes » (évaluation sur la base du dossier = fonction de contrôle) et « non autonomes » (soutien personnel, contrat formel et contrat ultime = fonctions de médiation et de contrôle) permet de baliser les démarches entreprises par ces médiateurs (***question de recherche n°5***), ce qui permet notamment d'éviter un repli professionnel sur l'une des deux fonctions. Ce dernier point constitue d'ailleurs l'une des menaces identifiées, ci-dessus, par l'analyse SWOT pour le modèle théorique IV (*cf. la sous-section 2.1.4.*). De plus, le processus de médiation et de suivi du comportement de recherche d'emploi mis en place par le VDAB parait cohérent au regard des résultats de la littérature empirique en la matière. Bien que l'évidence empirique au niveau de l'effet net positif des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi semble peu évidente (Card et al., 2015), le maintien d'un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi pour tous les demandeurs d'emploi (qu'il soient « autonomes » ou « non

autonomes » dans le cas du VDAB) semble, quant à lui, suffisant pour augmenter la probabilité d'un retour à l'emploi (Card et al., 2015 ; Klepinger et al., 2002 ; Meyer, 1995). Toutefois, un accompagnement plus intensif, couplé à un contrôle standard du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail ou présentant de mauvaises perspectives d'emploi (Van den Berg et al., 2006 ; Van den Berg et al., 2013). Le ciblage des services de médiation sur les demandeurs d'emploi flamands définis comme « non autonomes » à un moment donné de leur parcours d'insertion semble donc pertinent au regard des résultats de la littérature. Précisons également qu'un renforcement du contrôle du comportement de recherche d'emploi (notamment au niveau des efforts de recherche d'emploi à fournir) n'a pas forcément d'effet sur la probabilité d'un retour à l'emploi. Ce renforcement peut même entraîner des effets négatifs (Klepinger, 2002 ; Manning, 2009 ; Petrongolo, 2009 ; Van den berg et al., 2006 ; Van den Berg et al., 2013). Dans ce cas de figure, en vue de se conformer aux exigences attendues en matière de recherche d'emploi au cours d'une période déterminée (preuves à l'appui), les demandeurs d'emploi vont substituer leurs canaux informels de recherche d'emploi par des canaux formels, ce qui n'entraine en réalité aucune hausse de la recherche d'emploi. Or, le contrat ultime (1 mois) mis en place par le VDAB semble accentuer cette nécessité de cette recherche formelle d'emploi. ***Troisièmement***, le VDAB avance que son approche repose sur des médiateurs « solides » psychologiquement (ils ne doivent pas avoir peur de se « salir les mains ») et professionnellement. ***Quatrièmement***, le VDAB mentionne que la communication externe de la combinaison « médiation/contrôle » n'est pas évidente.

Pour finir, si une telle évolution organisationnelle et professionnelle devait avoir lieu en Région wallonne, à savoir la mise en place d'un référent unique dont la fonction serait semblable à celle du médiateur du VDAB, alors les pouvoirs publics wallons et les instances du Forem devraient prendre en compte les éléments suivants.

- **Définition de la nouvelle fonction de référent unique (médiateur).** Á l'instar des actuelles fonctions d'évaluateurs (contrôle de la disponibilité et sanctions) et de conseiller référent (accompagnement), les contours de la nouvelle fonction de médiateur (accompagnement, mise en œuvre des procédures contrôle de la disponibilité et, potentiellement, l'octroi de sanctions) devront être précisément définis et établis par le Forem : statut de la fonction, positionnement hiérarchique de la fonction au niveau de l'organisation, niveau de diplômes requis, niveau salarial, description des compétences techniques et spécifiques attendues, description de toutes les activités liées à la fonction, descriptions des compétences comportementales attendues, etc. En cas de déficit au niveau des ressources humaines, ce descriptif pourra être utilisé dans le cadre d'un processus de recrutement ou de constitution d'une réserve de recrutement.

- **Gestion de la transition professionnelle.** Le Forem devra décider si tous les agents concernés par cette évolution (conseillers référents et évaluateurs) deviennent immédiatement des médiateurs ou

si seulement une partie d'entre eux le deviennent, tandis que les autres agents resteraient des agents spécialistes dans l'exercice de leur fonction (accompagnement ou contrôle). Á l'instar de la situation au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014), ce deuxième cas de figure pourrait constituer la « norme » pendant une période de transition professionnelle où tous les nouveaux engagés par le Forem seraient d'office des médiateurs, alors que pour les agents déjà présents au Forem, en vue d'obtenir une adhésion de tous au nouveau modèle, l'évolution vers le nouveau métier unique se ferait sur une base volontaire. Néanmoins, dans le cas de la mise en place d'un modèle semblable à celui du VDAB, outre un potentiel départ massif des conseillers référents, le risque est que la plupart des évaluateurs souhaitent évoluer vers la fonction de médiateur et, dès lors, qu'il n'y pas assez de personnel pour effectuer les auditions et prononcer les sanctions au sein du service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité ». Sur ce point, le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) stipule que « *Les différences de statut entre les fonctions d'évaluateur et de conseiller et la pénibilité du métier d'évaluateur (charge psychosociale importante liée, notamment, à la prise de décisions pouvant avoir un impact sur la situation sociale des DE) induisent des départs des évaluateurs, principalement par mobilité interne vers la fonction de conseiller, ainsi qu'un faible intérêt, en interne, pour postuler à la fonction d'évaluateur. Il est également constaté une augmentation des demandes de réduction de temps de travail, voire de l'absentéisme, qui pourraient être en partie liés aux conditions de travail en termes de charge psychosociale* ». En outre, une réserve de recrutement pourrait être préalablement établie par le Forem en vue de pallier ce problème.

- **Gestion des ressources humaines**. Le Forem devra aussi estimer le contingent de médiateurs nécessaires à la mise en œuvre de sa nouvelle fonction unique. Tout d'abord, il devra réaliser un matching avec les agents internes du Forem (tous les conseillers référents et les évaluateurs) en vue d'estimer : 1/ les agents qui peuvent, sur la base de leurs compétences, directement évoluer vers la fonction de médiateur ; 2/ les agents qui auront besoin d'une formation/coaching en vue d'une mobilité interne vers la fonction de médiateur (coûts de formation) ; 3/ les agents qui sont contre la mise en place d'une telle fonction en vue d'estimer les besoins futurs en personnel. Par la suite, le Forem devra également mettre en place un mécanisme d'accompagnement et d'évaluation visant à mesurer, orienter et aligner les compétences et exigences attendues de la nouvelle fonction de médiateur (notion de médiateurs « solides » psychologiquement et professionnellement du VDAB).

- **Organisation de la structure hiérarchique du Forem**. L'évolution professionnelle aura certainement un impact sur l'organisation hiérarchique du Forem. La création d'un nouvel agent « médiateur » entrainera-t-elle une réorganisation totale du Forem ou une intégration de ce nouvel agent dans la DG « Produits et Services » ? Si le Forem envisage la mise en place d'un modèle semblable à celui du VDAB, alors on peut imaginer une situation où les médiateurs (composés de conseillers référents et d'évaluateurs) seraient rassemblés au sein du service regroupant

actuellement les conseillers référents dans la DG « Produits et Services » et qu'une partie des évaluateurs (ou de nouveaux agents engagés) resterait dans le service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité ». Ce dernier deviendrait donc l'équivalent du Service « Contrôle » du VDAB où des inspecteurs auditionnent les demandeurs d'emploi dont le dossier a été transmis par les médiateurs.

- **Communication externe de la nouvelle stratégie du Forem**. Á l'instar des démarches entreprises au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) pour l'intégration du contrôle des chômeurs au Forem, la mise en place d'une fonction unique devra se faire impérativement en invitant toutes les parties prenantes autour de la table (acceptation culturelle de la fusion des deux fonctions).

- **Différence de la structure socio-économique.** Si le Forem opte à moyen/long terme pour un modèle de médiation au travail semblable à celui du VDAB, il doit aussi tenir compte du fait que le contexte socio-économique en Région flamande est actuellement favorable (taux de chômage proche du taux de chômage frictionnel)[148]. Sa structure socio-économique est également différente (proportionnellement plus de chômeurs de longue durée en Région wallonne)[149]. Dès lors, au vu de la situation économique actuelle en Région wallonne mais également contenu de son passé socio-économique, le Forem risque fort de se retrouver avec davantage de demandeurs d'emploi sous statut « non autonomes » (demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail), ce qui va nécessairement alourdir la charge de travail des médiateurs en matière d'accompagnement et/ou nécessiter l'engagement de médiateurs supplémentaires. Le suivi du comportement de recherche d'emploi se fera, dès lors, davantage en entretien individuel (moins d'évaluation sur la base du dossier), ce qui va aussi alourdir la charge de travail des médiateurs (prendre également plus de temps) et/ou nécessiter l'engagement de médiateurs supplémentaires. En résumé, l'implémentation du modèle de médiation au travail du VDAB pourrait engendrer des coûts relatifs plus importants au Forem que pour le VDAB.

[148] En 2018, le taux de chômage en pourcentage de la population active (15 à 64 ans) s'élevait à 3,5% en Région flamande et à 8,5% en Région wallonne (y compris la Communauté germanophone).

[149] En 2017, la part des chômeurs de longue durée (12 mois et plus) dans le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés s'élevait à 48,1% en Région flamande et à 55,6% en Région wallonne (y compris la Communauté germanophone). Au cours de la même année, la part des chômeurs de très longue durée (24 mois et plus) dans le nombre total de demandeurs d'emploi inoccupés s'élevait à 30,8% en Région flamande et à 37,9% en Région wallonne (y compris la Communauté germanophone).

4. Conclusion générale

La mission de contrôle des chômeurs de l'ONEM (suivi/contrôle du comportement de recherche d'emploi et octroi de certaines sanctions y afférentes) faisait partie des compétences relatives au marché du travail qui ont été défédéralisées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Cette défédéralisation est entrée en vigueur au 1er juillet 2014. Toutefois, une phase de transition institutionnelle était prévue jusqu'au moment où les entités fédérées concernées par le transfert (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) soient opérationnelles. Dans les faits, la reprise effective de la mission de contrôle des chômeurs a eu lieu au 1er janvier 2017 en Région de Bruxelles-Capitale et au 1er janvier 2016 dans les trois autres entités fédérées.

Au 1er janvier 2016, à la suite des diverses démarches préparatoires réalisées par les pouvoirs publics wallons au cours de la phase de transition institutionnelle (analyse des enjeux liés à la régionalisation, cartographie des risques liés au processus de contrôle, analyse SWOT portant sur le modèle organisationnel établi, 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, l'intégration du contrôle au Forem et le processus de rapprochement développé par la suite avec l'accompagnement (uniquement avec les conseillers référent), 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 n'ont pas encore réussi à atténuer.

Á l'instar de la Région wallonne, les trois autres entités fédérées belges ont décidé d'intégrer le contrôle 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 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).

Finalement, les principales plus-values du modèle 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.

5. Recommandations et pistes de réflexion

Partant de la conclusion générale, la cinquième partie du rapport d'évaluation propose plusieurs ***recommandations d'amélioration*** applicables à court/moyen terme à l'actuel modèle organisationnel du Forem (***1er niveau de la démarche***), mais également des ***pistes de réflexion*** portant sur une potentielle évolution de ce modèle à plus long terme (***2e niveau de la démarche***). Pour ce faire, nous nous appuyons sur les recommandations et pistes de réflexion proposées par le Département d'Audit interne du Forem dans son rapport final (2019)[150] pour effectuer toute une série de propositions à mettre en œuvre aussi bien dans le court/moyen terme que dans le long terme. Toutes les recommandations et pistes de réflexion que nous proposons constituent des ***supports*** et des ***outils*** pouvant être utilisés par le Forem pour établir sa (future) position quant à l'organisation, la coordination et l'exécution des activités liées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi wallons vers l'emploi et au contrôle périodique de leur comportement de recherche d'emploi.

Les différentes recommandations, ci-dessous, regroupent, d'une part, les points d'attention identifiés par le Département d'Audit interne du Forem (2019) et situés à différents stades de l'actuel processus de contrôle du comportement de recherche d'emploi du Forem et, d'autre part, les enseignements tirés de nos exercices de benchmarking et de nos enquêtes de terrain.

- Au niveau de l'***environnement de travail***, dans une optique de rapprochement physique des agents pouvant à terme renforcer le rapprochement « opérationnel » et « culturel » des activités liées à l'accompagnement et au contrôle, le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) propose au Forem d'intégrer davantage le rapprochement de ces activités lors de ses futurs projets d'aménagement immobiliers. Au niveau sécuritaire, il propose également de réaliser une analyse coût/bénéfice portant sur le recours à la présence d'un vigile pour tous les services « Contrôle » se situant en région. Cette analyse pourrait d'ailleurs constituer l'un des arguments à faire valoir dans le cadre de la potentielle future mise en place d'un référent unique (quel que soit sa variante). Lors de nos entretiens avec les interlocuteurs des différents services « Contrôle » du Forem, la question de la sécurité des agents réalisant du conseil et du contrôle au niveau des antennes locales du Forem situées dans des quartiers plus défavorisés a été plusieurs fois évoquée ;

- Au niveau de la ***structure organisationnelle et hiérarchique***, le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) recommande de s'assurer que les informations et autres décisions importantes affectant mutuellement l'accompagnement et le contrôle, situés dans des directions à gestion distincte composées de couches hiérarchiques différentes, soient communiquées et/ou appliquées de manière

[150] Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle, Département d'Audit interne du Forem, Audit n° 0518, 21 janvier 2019.

plus égale et efficace. Sur ce point, au cours de nos enquêtes de terrain, plusieurs interlocuteurs des services « Contrôle » du Forem avancent que ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, certains parlent de situation où les évaluateurs disposaient d'informations, dont les conseillers référents n'avaient pas encore eu connaissance. De même, il y a également des situations où les Directeurs territoriaux du Forem transmettent des informations générales relatives à l'organisme aux différents services d'accompagnement sur leur territoire, mais pas aux services de contrôle, étant donné qu'il s'agit d'un service à gestion distincte, etc. ;

- Au niveau des ***ressources humaines***, il serait opportun, d'une part, d'améliorer la périodicité (mise à jour régulière) et la lisibilité des indicateurs « ressources humaines (RH) » relatifs aux mouvements du personnel (entrées/sorties) et, d'autre part, de faciliter l'accès à ces indicateurs. Le Rapport d'Audit interne du Forem (2019) avance que la portée de cette recommandation dépasse le seul service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » et devrait, idéalement, s'étendre à l'ensemble du Forem. Il suggère également d'envisager la constitution d'une réserve de recrutement au sein du Forem en vue de répondre plus rapidement au turn over et à la difficulté d'attractivité et de fidélisation du personnel liée au contrôle[151]. Nous proposons que cette réserve de recrutement soit aussi étendue à l'ensemble des services du Forem. En effet, notre benchmarking national au niveau historique montre que l'ONEM a dû rapidement s'adapter aux changements du contexte socio-économique en modifiant la structure organisationnelle de ses services, ce qui témoigne d'un manque de flexibilité au niveau de l'organisation et de l'exécution de ses activités. Une autre possibilité de faire face aux changements de l'environnement (par exemple en cas de récession économique) renvoie à « l'externalisation et privatisation des activités liées à l'accompagnement » (*cf. la sous-section 2.1.5.*), à savoir à la logique d'externalisation de capacité. En effet, si le Forem n'a pas (plus) les moyens suffisants pour assurer certaines activités liées à l'accompagnement, alors le maintien d'un socle minimal de sous-traitance permettrait au Forem de concentrer ses efforts sur les personnes qui ont le plus besoin d'un accompagnement (soutien) continu dans le temps et/ou d'être capable de concentrer ses efforts sur les profils les plus éloignés du marché du travail en cas d'un changement inattendu de l'environnement dans lequel il évolue ;

- Au niveau du ***contrôle de la qualité*** et de l'***efficacité*** des activités exercées, le Département d'audit interne du Forem recommande d'optimiser le processus de contrôle qualité, par les responsables N+1 du contrôle, des rapports d'évaluation des demandeurs d'emploi. Cela pourrait se faire par un échantillonnage plus ciblé des dossiers à analyser (par exemple, en fonction des indicateurs de production et des écarts par rapport aux normes, etc.). En vue de permettre une meilleure analyse de l'efficacité et de l'efficience des mécanismes d'articulation entre le contrôle et

[151] Au cours de nos enquêtes de terrain, la Direction du service à gestion distincte « Contrôle » de l'ADG nous a fait part d'un problème au niveau des ressources humaines. Ce problème constitue d'ailleurs l'un des obstacles à la potentielle évolution du modèle germanophone vers le modèle du VDAB (*cf. la sous-section 2.3.5.*).

l'accompagnement, il serait également opportun de développer un reporting actualisé (fréquence d'actualisation à déterminer) permettant d'identifier et ventiler les personnes contrôlées en fonction du parcours d'accompagnement dont elles bénéficient ou non.

- Au niveau de la ***communication*** et ***du partage des données*** nécessaires et utiles aux agents de terrain dans l'exercice de leur métier, le Forem doit poursuivre ses travaux d'optimisation au niveau de la qualité et de l'exhaustivité des informations échangées entre le contrôle et l'accompagnement (qualité et compréhension des informations introduites par les conseillers référents dans la zone de contextualisation, informations relatives à la formation des demandeurs d'emploi, etc.). Sur ce point, nous souhaitons ajouter que ces travaux d'optimisation constituent bien une première étape essentielle à court terme si le Forem souhaite à moyen/long terme faire évoluer son modèle organisationnel vers une forme plus intégrée de type « direction unique » ou « référent unique » pour les activités liées à l'accompagnement et au contrôle. Le Département d'audit interne recommande également d'étendre ces travaux d'optimisation à tous les intermédiaires externes intervenant dans le parcours d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. La communication d'informations en provenance de ces partenaires externes semble actuellement peu développée et approfondie. Sur ce point, notre benchmarking national (institutionnel et juridique) révèle des pratiques différentes au sein des autres entités fédérées. En Région flamande, en vue de réduire les risques inhérents à la sous-traitance des activités liées à l'accompagnement (risques d'opportunisme, risque d'écrémage, risque de manipulation, etc.) (Balmary, 2004 ; Cumming, 2011 ; Desplatz et al., 2013), un service « Coopération » au sein du VDAB se charge de réaliser les contrats, la surveillance et, le cas échéant, le versement d'une rémunération aux opérateurs externes privés. En région de Bruxelles-Capitale, les partenaires d'Actiris sont obligés d'encoder les données relatives au parcours d'insertion professionnelle des chercheurs d'emploi dont ils disposent pour recevoir des subsides (clause(s) dans le contrat). Cette obligation d'encodage constitue une forme de contrôle des démarches entreprises par les chercheurs d'emploi auprès des partenaires d'Actiris, mais aussi une manière d'Actiris de s'assurer que ces partenaires externes proposent réellement des activités d'accompagnement vers l'emploi aux chercheurs d'emploi bruxellois.

Les recommandations énumérées, ci-dessus, montrent que l'actuel modèle organisationnel du Forem n'est pas encore pleinement et totalement efficient et que certaines adaptations techniques et procédurales, notamment au niveau des mécanismes d'articulation, devront encore être apportées au cours des prochaines années (à court/moyen terme), notamment en vue de rencontrer les objectifs énoncés dans le Contrat de gestion 2017-2022[152]. Si l'articulation « conseil/contrôle » mérite

[152] L'article 16.2 du chapitre 2 du Contrat de gestion 2017-2022 stipule que « *Le Forem s'engage à œuvrer à une collaboration accrue entre les conseillers référents et les évaluateurs en vue, notamment, d'une plus grande cohérence dans l'accompagnement et le parcours du demandeur d'emploi. Cette articulation se fera dans le respect des principes*

certainement un approfondissement opérationnel (nous ne pensons pas que le développement de nouveaux mécanismes d'articulation soient nécessaires), l'articulation entre le contrôle, les conseillers référents, les autres dimensions de l'accompagnement (formations, conseillers entreprises, etc.) et les partenaires externes mérite, quant à elle, un développement opérationnel. De cette manière, le Forem (en tant qu'organisme public unique) veillerait au respect des droits des demandeurs d'emploi dans leur parcours de recherche d'emploi (via notamment des conseils, des formations, des stages en entreprise, etc.) et de leurs devoirs (contrôle), d'une manière la plus intégrée, efficace et objective possible, via notamment la promotion d'un échange accru d'informations pertinentes et exhaustives entre les différents intermédiaires de l'emploi (conseillers référents, évaluateurs, conseillers entreprises, formateurs internes ou externes, partenaires externes, etc.) avec lesquelles un demandeur d'emploi peut être en contact dans le cadre de son parcours d'insertion professionnelle. En outre, cette démarche n'entrainerait pas de modifications substantielles au niveau du métier de conseiller référent.

Au cours de cette période d'optimisation et/ou de développement des articulations (***1er niveau de la démarche***), en vertu d'un principe d'amélioration continue des services proposés, le Forem peut également tester/évaluer, dans le cadre d'un projet pilote développé au sein de l'une de ses Directions territoriales ou sous-régions, la mise en œuvre d'une autre forme organisationnelle possible pour les activités liées à l'accompagnement et au contrôle (***2e niveau de la démarche***). La réalisation de ces démarches en parallèle s'avère essentielle. En effet, si le projet pilote arrivait à la conclusion que l'implémentation du nouveau modèle organisationnel testé n'est pas judicieuse au sein du Forem, alors, le cas échéant, le Forem disposerait toujours de son modèle actuel « optimisé » en vue de garantir l'exécution des missions d'accompagnement et de contrôle qui lui sont institutionnellement dévolues.

Dans l'optique de tester un nouveau modèle organisationnel dans le cadre d'un projet pilote, notre benchmarking empirique nous a appris premièrement que, quelle que soit la manière dont le contrôle est articulé avec l'accompagnement, l'intensité des effets positifs du contrôle sur la probabilité de retrouver un emploi plafonne au-delà d'un certain niveau de contrôle, à savoir au-delà d'un niveau standard de contrôle du comportement de recherche d'emploi[153] (Card et al., 2015). Or, ce niveau standard de contrôle est proche du niveau de contrôle prévu par le cadre normatif fédéral belge, ce dernier étant commun à l'ensemble des entités fédérées belges (Région wallonne de langue française, Région flamande, Région de Bruxelles-Capitale et Communauté germanophone) devenues compétentes au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014). Deuxièmement, il nous a permis de mettre en évidence qu'un accompagnement plus intensif, couplé à ce niveau standard de

fondamentaux de l'accompagnement. Á ce titre, le Forem s'engage à élaborer de manière concertée un processus d'échange simple et succinct qui ne dénature pas la fonction de conseiller référent ».

[153] Pour rappel, Marinescu (2017) définit le contrôle standard du comportement de recherche d'emploi comme une situation où les chômeurs doivent prouver périodiquement à une agence publique pour l'emploi qu'ils sont toujours sans emploi et/ou à la recherche active d'un emploi.

contrôle du comportement de recherche d'emploi, semble avoir davantage d'effets sur les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail (Van den Berg et al., 2006). Partant de ces deux constats généraux de la littérature empirique en la matière, il semble donc que ce soit au niveau de l'accompagnement qu'une plus-value pourrait être dégagée par le Forem lors d'un test réalisé dans le cadre d'un projet pilote.

Sur ce point, nous pensons que le modèle de médiation au travail du VDAB pourrait être cette autre forme organisationnelle testée. Pour rappel, ce modèle permet, d'une part, 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) et, d'autre part, d'allouer efficacement les ressources (temps et capital humain) en fonction des besoins réels d'un demandeur d'emploi quelconque à un moment donné dans le temps (accompagnement seulement pour les demandeurs éloignés du marché du travail, mais contrôle standard permanent pour tous les demandeurs d'emploi[154]). Cette réallocation des ressources au niveau de l'accompagnement (ciblage sur les demandeurs d'emploi avec une faible employabilité) et du contrôle vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail rejoint dans le principe l'un des enjeux régionaux pour le Forem lié à la régionalisation du contrôle des chômeurs : « *Réaliser des économies générales dans la mise en place d'un nouveau système qui permettrait de réallouer des moyens humains à l'accompagnement* » (*cf. la section 1.2.*). Bien entendu, la mise en place d'un tel modèle organisationnel va nécessiter le développement de nouveaux outils de « profilage » permettant de détecter quels sont les demandeurs d'emploi qui sont les plus éloignés du marché du travail et/ou de la recherche d'emploi. Á ce propos, l'une des parties prenantes du Forem, rencontrée dans le cadre de nos enquêtes de terrain, proposait la mise en place d'une certification professionnelle des compétences pour tous les demandeurs d'emploi s'inscrivant au Forem.

En résumé, ces propositions reprennent à la fois des pistes pour aller plus loin dans les articulations mises en place dans le modèle organisationnel actuel « organisme public unique avec des directions à gestion distincte et des agents spécialistes » et, dans une optique de long terme, pour lancer un projet pilote qui reprendrait les points identifiés comme pertinents dans les autres modèles organisationnels afin de s'assurer de la viabilité d'un tel modèle avant de l'étendre à l'ensemble du territoire de la Région wallonne. 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.

[154] Pour rappel, Marinescu (2017) définit le contrôle standard du comportement de recherche d'emploi comme une situation où les chômeurs doivent prouver périodiquement à l'agence pour l'emploi qu'ils sont toujours sans emploi et/ou à la recherche d'un emploi.

Références bibliographiques

Arni, P., Lalive, R. & Van Ours, J. C. (2013). How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit. *Journal of Applied Economics 28:7* (2013): 1153–1178.

Arrowsmith, J., Sisson, K., & Marginson, P. (2004). What can 'benchmarking' offer the open method of coordination? *Journal of European Public Policy*, 11(2), 311-328.

Balmary D., Chevrier-Fatome C., & Simonin, B. (2004). *Rapport de l'Instance d'évaluation de la politique d'emploi et recours à des opérateurs externes*, La Documentation Française, Paris.

Bayenet B., & Veiders, S. (2007). Le financement de la Communauté germanophone, *Courrier hebdomadaire du CRISP 2007/38 (n° 1983-1984)*, pp. 5-56.

Bayenet, B., & Pagano, G. (2013). Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (15), 5-95.

Bayenet, B., Bourgeois, M., & Darte, D. (2017). *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État*, Bruxelles : Larcier, 2017, 993p.

Bayenet, B., Fontaine, M., Plasman, R., Rennoir, M., & Tojerow, I. (2018a). *Évaluation des politiques publiques: méthodologies et finalités stratégiques*, Février 2018.

Bayenet, B., Fontaine, F., Plasman, R., Rennoir, M., & Tojerow, I. (2018b). *Les compétences liées au marché du travail : Présentation du processus de défédéralisation et pistes pour l'avenir*, Novembre 2018.

Bayenet, B., Bertrand, O., Plasman, R., Rennoir, M., & Tojerow, I. (2018). *Suivi des compétences relatives au marché du travail « défédéralisées » lors de la sixième réforme de l'État : un regard sur la Communauté germanophone*, Décembre 2018.

Behaghel, L., B. Crépon, B., & Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job-seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American Economic Journal: Applied Economics* 6:4 (2014): 142–174.

Blaise, P., Faniel, J., & Sägesser, C. (2014). Introduction à la Belgique fédérale : la Belgique après la sixième réforme de l'État, *publications du CRISP*, Novembre 2014.

Behrendt, C., & Verscheure, C. (2013). Les compétences de l'Autorité fédérale, des Communautés et des Régions, Avril 2013.

Bollens, J. (2012). Within reach? On the use of administrative data for conducting labour market policy evaluations in Belgium. Mutual Learning Programme 2012, Commission européenne.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). Active labour market policy evaluations: A meta-analysis. *The economic journal*, *120*(548), F452-F477.

Card, D. (2014). L'évaluation des politiques actives du marché du travail. Quels enseignements ? *Travail et emploi*, (139), 15-23.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2015). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Discussion Paper 9236*, IZA (Inst. Study Labor), Bonn, Germany.

Cockx, B., Dejemeppe, M., & Van der Linden, B. (2011). Évaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi. Academia Press.

Cockx, B., Dejemeppe, M., Launov, A., & Van der Linden, B. (2018). Imperfect monitoring of job search: Structural estimation and policy design. *Journal of Labor Economics*, *36*(1), 75-120.

Colombo, A., & Tojerow, I. (2019). Public Good Provision under Elected versus Appointed Mayors: Evidence from Policing in Belgium. IZA working paper 2019 forthcoming.

Crépon, B., Duflo, E., Gurgand, M., Rathelot, R., & Zamora, P. (2013). Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment. The quarterly journal of economics, 128(2), 531-580.

Crépon, B., & Van Den Berg, G. J. (2016). Active labor market policies. *Annual Review of Economics*, 8, 521-546.

De Brouwer, O., Leduc, E., & Tojerow, I. (2019). The Unexpected Consequences of Job Search Monitoring: Disability Instead of Employment? (April 2019). IZA Discussion Paper No. 12304.

Dejemeppe, M., & Van Der Linden, B. (2006). Actions du Plan Marshall sur le marché du travail wallon. Regards économiques de l'IRES, n°40.

Dermine, E., Dumont, D., & Neven, J. F. (2012). L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ? In *XXIème Journées juridiques Jean Dabin*.

Desplatz, R. Parent, G., & Sautory, O. (2013). L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations. *Document d'études DARES*, (178).

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.

Finn, D. (2011). Sub-contracting in public employment services: Review of research findings and literature on recent trends and business models, European Union, PES-to-PES dialogue.

Forem (2017). Rapport d'exécution du contrôle de la disponibilité au sein du Forem : « Période du 1er janvier 2016 au 31 décembre 2016 ».

Forem (2018). Rapport d'exécution du contrôle de la disponibilité au sein du Forem : « Période du 1er janvier 2017 au 31 décembre 2017 ».

Forem (2019). Rapport d'exécution du contrôle de la disponibilité au sein du Forem : « Période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2018 ».

Gautié, J. (1993). Les politiques de l'emploi : les marges étroites de la lutte contre le chômage, *Vuibert*.

Gautier, P. A., Muller, P., van der Klaauw, B., Rosholm, M., & Svarer, M. (2015). *Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance.* Social Science Research Network Scholarly Paper No. 2661399, August 2015.

Georges, N. (2007). Le profilage des demandeurs d'emploi: modèle américain versus modèle néerlandais. Travail et emploi, (112), 7-20.

Gratadour, C. (2009). L'accompagnement des demandeurs d'emploi : de la conception à la mise en œuvre. Complexité des institutions, difficultés d'évaluation, thèse de doctorat, Université Paris 1.

Hespel, V., Lecerf, P. E., & Monnet, E. (2011). Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni. *Rapport de l'Inspection générale des finances, Paris, La Documentation française*.

Immervoll, H., & Knotz, C. (2018). How demanding are activation requirements for jobseekers, OECD Social, *Employment and Migration Working Papers*, No. 215, OECD Publishing, Paris.

Klepinger, D. H., T. R. Johnson, & J. M. Joesch (2002). Effects of unemployment insurance work search requirements: The Maryland experiment. Industrial and Labor Relations Review 56:1 (2002): 3–22.

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. *Labour economics*, *17*(6), 904-918.

Koning, P., & Lindeboom, M. (2015). The rise and fall of disability insurance enrollment in the Netherlands. Journal of Economic Perspectives, 29(2), 151-72.

L'Horty, Y. (2006). *Les nouvelles politiques de l'emploi*. La découverte.

Manning, A. (2009). You can't always get what you want: The impact of the UK jobseeker's allowance. Labour Economics, 16(3), 239 - 250.

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

Mc Vicar D. (2008). Job search monitoring intensity, unemployment exit and job entry: quasi experimental evidence from the UK, Labour economics, vol. 15, n° 6, pp. 1451-146.

Meyer, B. D (1995). Lessons from the US unemployment insurance experiments. Journal of Economic Literature 33:1 (1995): 91–131.

OECD (2010). Employment Outlook, chapter 1, OECD publishing, Paris.

ONEM (2010). 75 ans de l'ONEM. Un regard sur le passé, le présent et le futur.

ONEM (2016). Rapport annuel 2016. Volume 2 : Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations.

Palsterman, P. (2012). Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (2), 5-54.

Pennetreau, S. (2015). Sixième réforme de l'État. Transfert des compétences relatives au marché du travail. Intégration du contrôle de la disponibilité active et passive au sein de l'Office wallon de la Formation et de l'Emploi (Forem).

Petrongolo, B. (2009). The long-term effects of job search requirements: Evidence from the uk jsa reform. Journal of Public Economics, 93(11), 1234 - 1253.

Rapport d'Audit interne du Forem (2019). Activités du contrôle de disponibilité et interactions au sein du processus d'insertion professionnelle, Département d'Audit interne du Forem, Audit n° 0518, 21 janvier 2019.

Rennoir, M., & Tojerow, I. (2018). Orientation des politiques régionales de l'emploi après la sixième réforme de l'État, in Béatrice Van Haeperen, Préparer l'évaluation d'une politique publique: des exemples concrets, *Dynamiques régionales*, Revue interdisciplinaire de l'IWEPS, (6), pp. 97-117.

Singh, B., Sandeep, G., & Vikram, S. (2012). A systematic review of literature on benchmarking. Proc. 2nd National Conference on Trends and Advancement of Mechanical Engineering, YMCA University of Science and Technology, Faridabad, Haryana, India, 945-952.

Tojerow, I., Bouajaja, J., De Wind, L., Flament, S., Kestens, P., & Plasman, R. (2013). L'accord institutionnel du 11 octobre 2011: compétences transférées et nouvelles modalités de financement, in

Marcus Dejardin, Robert Deschamps, Paul Kestens, Michel Mignolet, Robert Plasman (eds.), La 6e réforme du fédéralisme belge et ses conséquences budgétaires, De Boeck (Brussels), pp. 83-101.

Van den Berg, G. J., & Van der Klaauw, B. (2006). Counseling and monitoring of unemployed workers: Theory and evidence from a controlled social experiment." *International Economic Review* 47:3 (2006): 895–936.

Van den Berg, G. J., & Van der Klaauw, B. (2013). Structural empirical evaluation of job search monitoring. *IZA Discussion paper*, n° 7740.

Van den Berg, G. J., & Vikström, J. (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality. The Scandinavian journal of economics, 116(2), 284-334.

Van der Linden, B. (2008). Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes. *B. Cantillon & V. De Maesschalck, Gedachten over Sociaal Federalisme–Réflexions sur le Fédéralisme Social, Leuven, ACCO*.

Van der Linden, B. (2009). Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail ? *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1-2.

Van Asbrouck, B. (2018). Les Conseiller(e)s évaluateurs.

VDAB (2019). Jaarverslag 2018.

Venn, D. (2012). *Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries* (No. 131). OECD Publishing.

Zelmer, J., Ronchi, E., Hyppönen, H., Lupiáñez-Villanueva, F., Codagnone, C., Nøhr, C., Huebner, U., Fazzalari, A. & Adler-Milstein, J. (2017). International health IT benchmarking learning from cross-country comparisons. *Journal of the American Medical Informatics Association*, 24(2), 371-379.

Références juridiques

- Arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (M.B., 7 juin 1964).
- Arrêté royal du 6 octobre 1978 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage (M.B., 22 décembre 1978).
- Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B., 31 décembre 1991).
- Arrêté royal du 19 juin 2015 modifiant les articles 56 et 89 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage (M.B., 3 juillet 2015).
- Arrêté royal du 19 juin 2015 modifiant l'arrêté royal du 3 mai 2007 fixant le régime de chômage avec complément d'entreprise (M.B., 3 juillet 2015).
- Arrêté royal du 14 décembre 2015 modifiant les articles 56 et 58 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage et insérant les article 36/1 à 36/11, 56/1 à 56/6 et 58/1 à 58/12 dans le même arrêté (M.B., 23 décembre 2015).
- Arrêté du gouvernement flamand du 18 décembre 2015 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, en ce qui concerne l'activation et le suivi du comportement de recherche d'emploi (M.B., 29 janvier 2016).
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 février 2017 organisant le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi résidant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 2 mars 2017).
- Arrêté du gouvernement de la Communauté germanophone du 13 décembre 2018 relatif aux formations professionnelles destinées aux demandeurs d'emploi (M.B., 15 février 2019).
- Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2018 relatif aux dispenses de disponibilité sur le marché du travail en raison d'études, de formations professionnelles et de stages (M.B., 4 janvier 2018).
- Décret du Conseil régional wallon du 23 décembre 1993 (M.B., 12 février 1994) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 17 février 1994 (M.B., 16 mars 1994) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites.
- Décret du Conseil régional wallon du 6 mai 1999 (M.B., 3 juillet 1999) et décret du conseil de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 (M.B., 29 septembre 1999) relatifs à l'exercice, par

la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

- Décret du ministère de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000 portant création d'un Office de l'emploi en Communauté germanophone (M.B., 24 mars 2000).
- Décret du 12 février 2004 relatif au contrat de gestion et aux obligations d'information pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution (M.B., 22 mars 2004).
- Décret du gouvernement flamand du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence autonomisée externe de droit public « Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle » (M.B., 7 juin 2004), et ses modifications ultérieures.
- Décret du Parlement wallon du 27 mai 2004 (*M.B.*, 16 juin 2004) et décret du Conseil de la Communauté germanophone du 1er juin 2004 (*M.B.*, 19 octobre 2004) relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés.
- Décret du 17 décembre 2015 de la Région wallonne (M.B., 29 décembre 2015) et décret du 15 décembre 2015 de la Communauté germanophone (M.B., 30 décembre 2015) modifiant différents décrets en vue de l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de patrimoine.
- Décret du 17 mars 2016 modifiant le décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la Formation professionnelle et de l'Emploi (M.B., 29 mars 2016).
- Décret du gouvernement de la Communauté germanophone du 25 avril 2016 portant diverses mesures en matière d'emploi (M.B., 14 juin 2016) modifiant le décret du ministère de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000 portant création d'un office de l'emploi en Communauté germanophone (M.B., 24 mars 2000).
- Loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier (M.B., 15 février 1961).
- Loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale (M.B., 25 juillet 1963).
- Loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la communauté culturelle allemande (M.B., 14 juillet 1973).
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980).

- Loi du 9 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980).
- Loi du 8 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public et autres services de l'État (M.B., 22 janvier 1985).
- Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (M.B., 14 janvier 1989).
- Ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 8 septembre 1994 portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 6 décembre 1994).
- Ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi (M.B., 13 avril 2001).
- Ordonnance du 8 décembre 2016 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi en vue de mettre en œuvre la Sixième Réforme de l'État et de modifier la dénomination de cet office (M.B., 20 décembre 2016).

Annexes

Annexe 1. Transfert de compétences fédérales vers les entités fédérées lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014) : défédéralisation des compétences relatives au marché du travail

Le ***tableau 1*** offre une vue synthétique des compétences relatives au marché du travail qui ont été, totalement ou partiellement, transférées par l'Autorité fédérale aux entités fédérées au 1er juillet 2014 dans le cadre la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014).

Ces compétences « transférées » peuvent se classer en six grandes thématiques (Bayenet et al., 2017) : les dispositifs de l'emploi à destination des groupes-cibles, la compétence en matière d'organisation, de coordination et d'exécution du contrôle de la disponibilité des chômeurs inscrits obligatoirement comme demandeurs d'emploi (y compris la définition et l'octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail), le placement, les services et emplois de proximité, les outils supplémentaires accordés aux entités fédérées en lien avec la formation et une thématique « autres ».

Tableau 1. Compétences liées au marché du travail « défédéralisées » dans le cadre de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

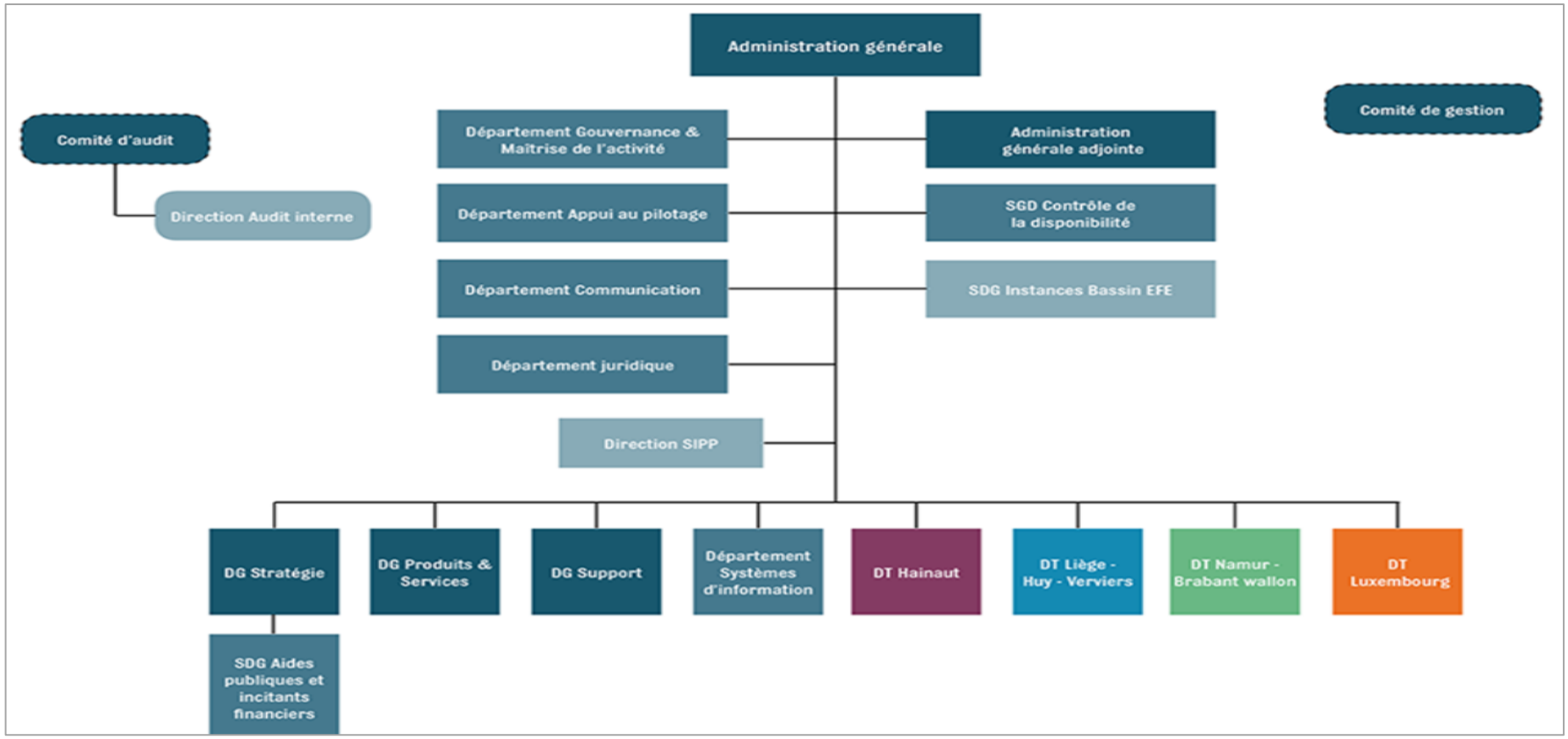
Thématiques	Compétences relatives au marché du travail	Transfert
Groupes-cibles	**Réductions de cotisations patronales de base (ONSS)**	Régions
	Jeunes travailleurs	
	Travailleurs âgés	
	Demandeurs d'emploi de longue durée	
	Restructurations patronales	
	Article 60	
	Artistes	
	Tuteurs	
	Agents contractuels subventionnés (ACS)	
	Personnel de maison	
	Gardien(ne)s d'enfants	
	Remplaçant d'un travailleur qui a opté pour la semaine (volontaire) de quatre jours	

	Activation des allocations de chômage (ONEM)	
Groupes-cibles	*Chômeurs âgés*	Régions
	Complément de garde d'enfants	
	Jeunes chômeurs	
	Demandeurs d'emploi de longue durée	
	Allocations de formation	
	Allocations d'établissement	
	Allocations de stage	
	Autres (ONEM)	
	Complément pour s'installer comme indépendant	
	Complément de formation professionnelle	
	Complément de mobilité	
	Complément de formation ALE	
	Bonus de démarrage et de stage	
	Bonus jeunes non-marchand	
Contrôle	Organisation et exécution du contrôle de la disponibilité	Régions
	Définition et octroi de dispenses à l'obligation de disponibilité	
Formations	Congé-éducation payé	Régions
	Contrat d'apprentissage industriel d'une profession salariée	Communautés
	Fonds de l'expérience professionnelle	Régions
Placement	Reclassement individuel et collectif (outplacement)	Régions
	Mise à l'emploi des bénéficiaires du RIS ou de l'aide sociale	
Services de proximité	Agences locales pour l'emploi (ALE)	Régions
	Titres-services	
Autres	Migration économique (permis de travail et cartes professionnelles)	Régions
	Convention de premier emploi (projets globaux)	Communautés/Régions
	Économie sociale (entreprises d'insertion et projets pilotes)	Régions
	Travail intérimaire (secteur public, secteur local et trajets de mise au travail)	Communautés/Régions
	Interruptions de carrière non fédérales du secteur public	Entités fédérées

Sources : Bayenet et al. (2017), ONEM et ONSS

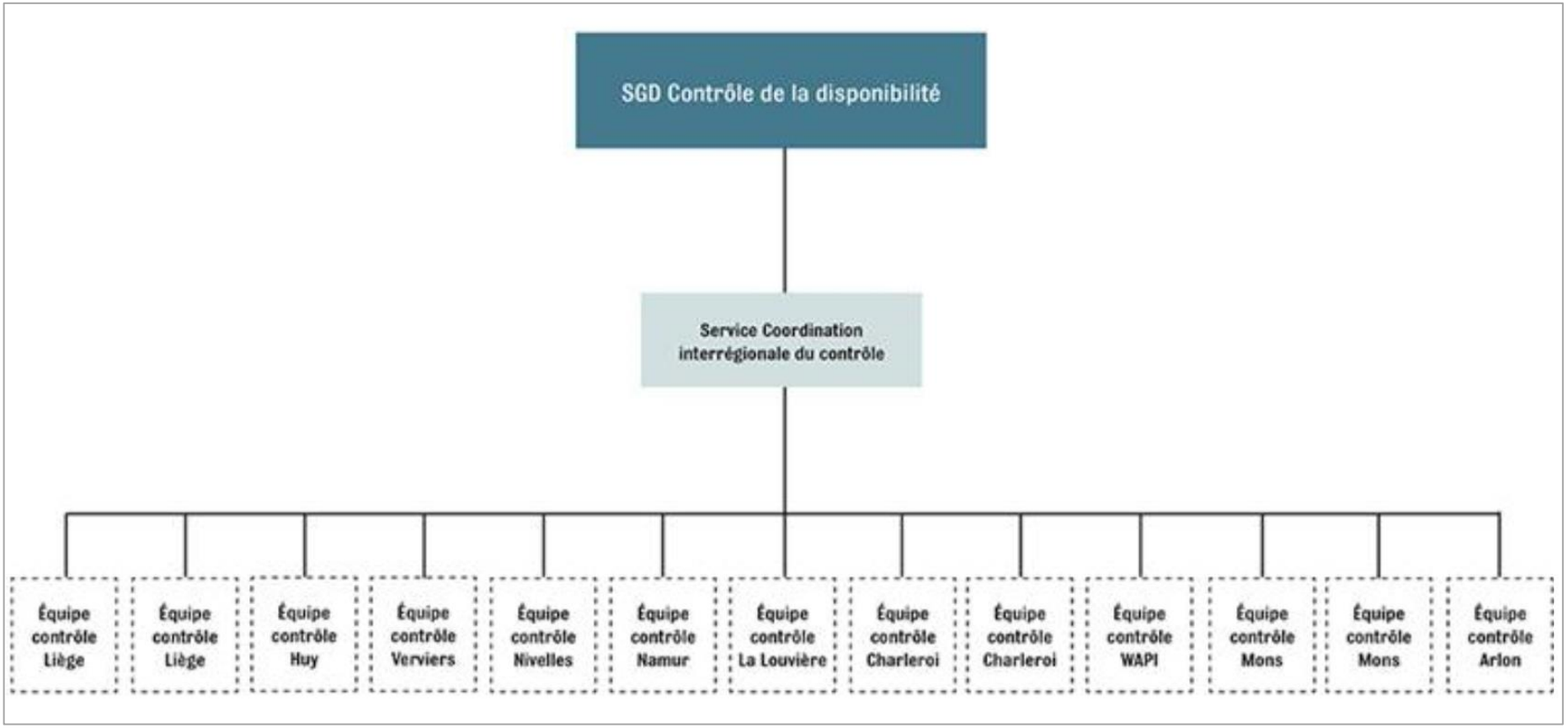
Annexe 2. Organisation hiérarchique de trois services publics régionaux/communautaire de l'emploi (Forem, Actiris et ADG)

Figure 1. Organigramme général de l'Office wallon de la Formation Professionnelle et de l'Emploi (Forem)



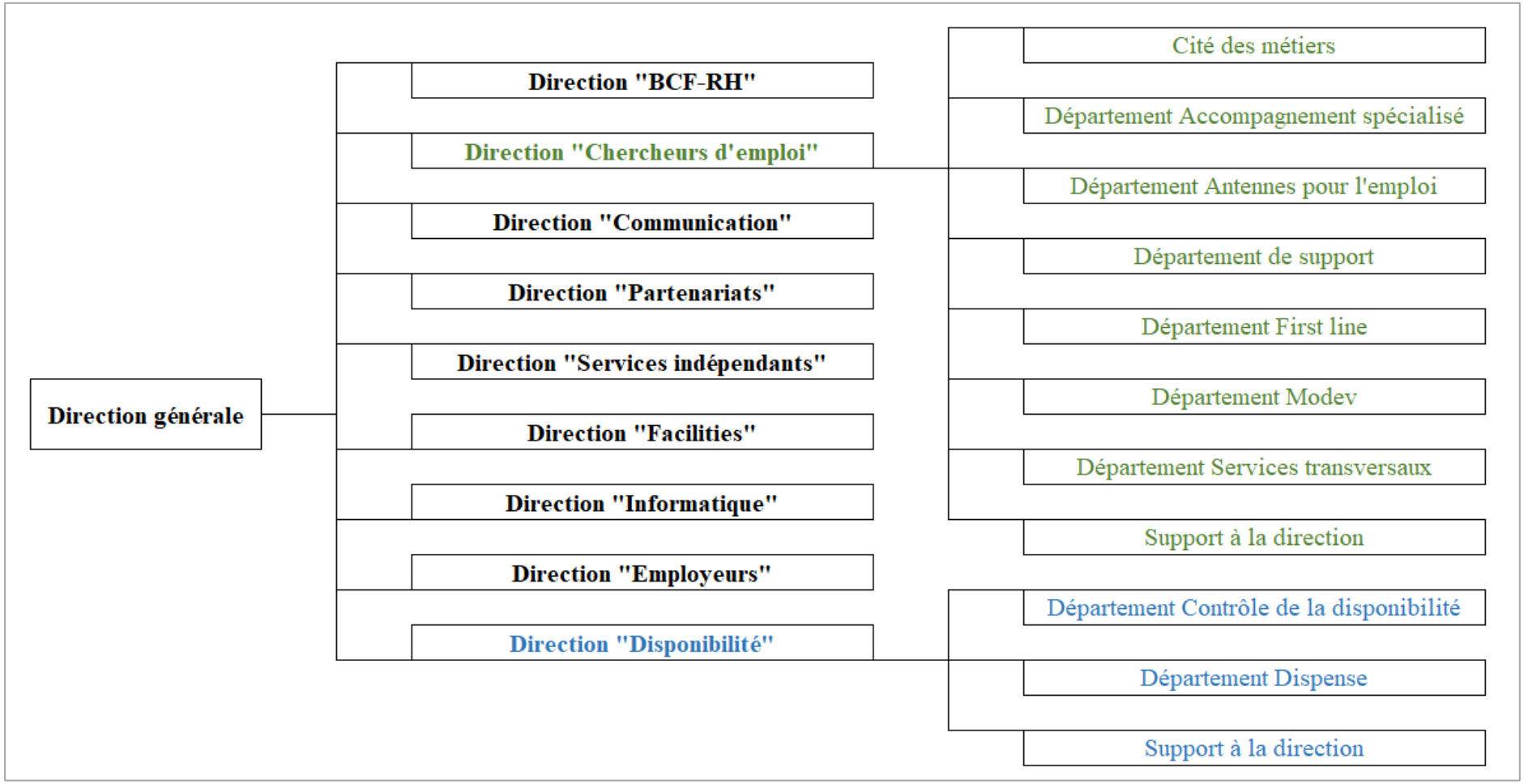
Source : Forem

Figure 2. Organigramme du service à gestion distincte « Contrôle de la disponibilité » du Forem



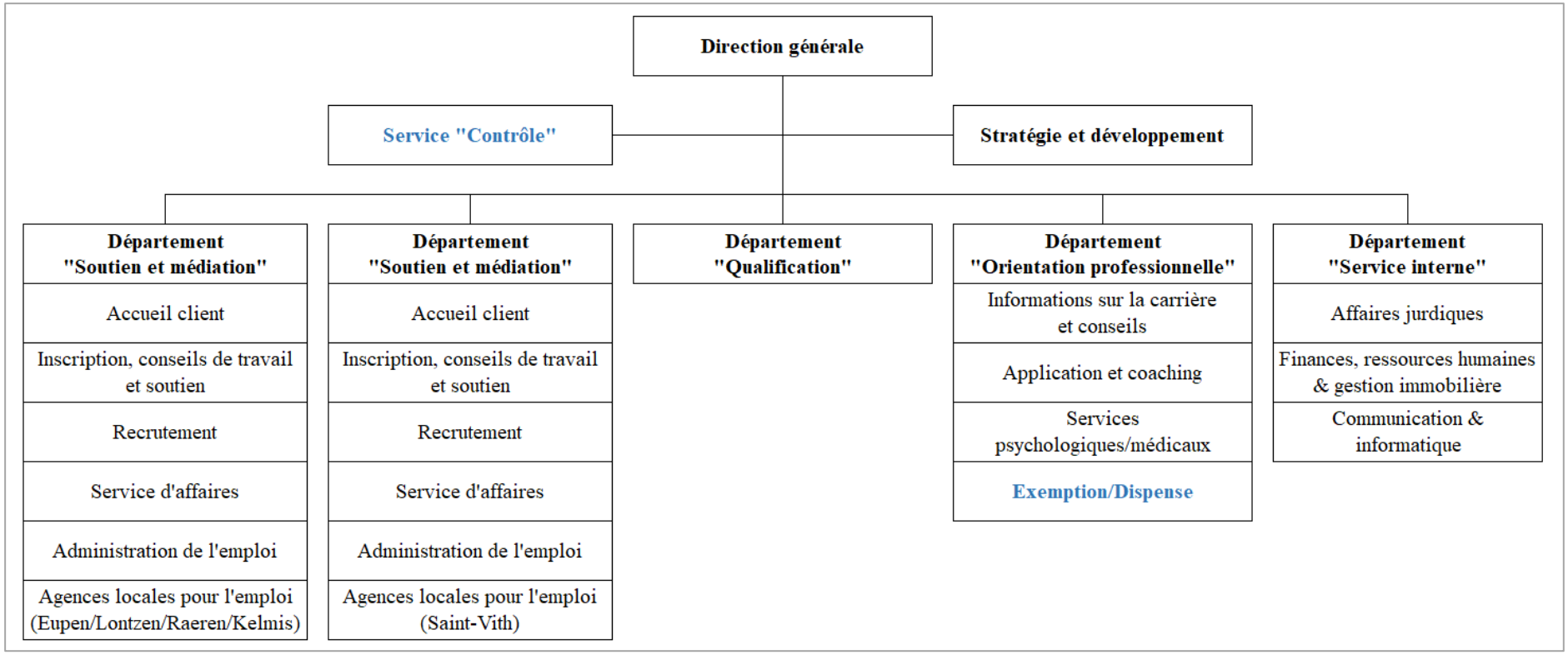
Source : Forem

Figure 3. Organigramme général de l'Office régional bruxellois de l'emploi (Actiris)



Source : Actiris

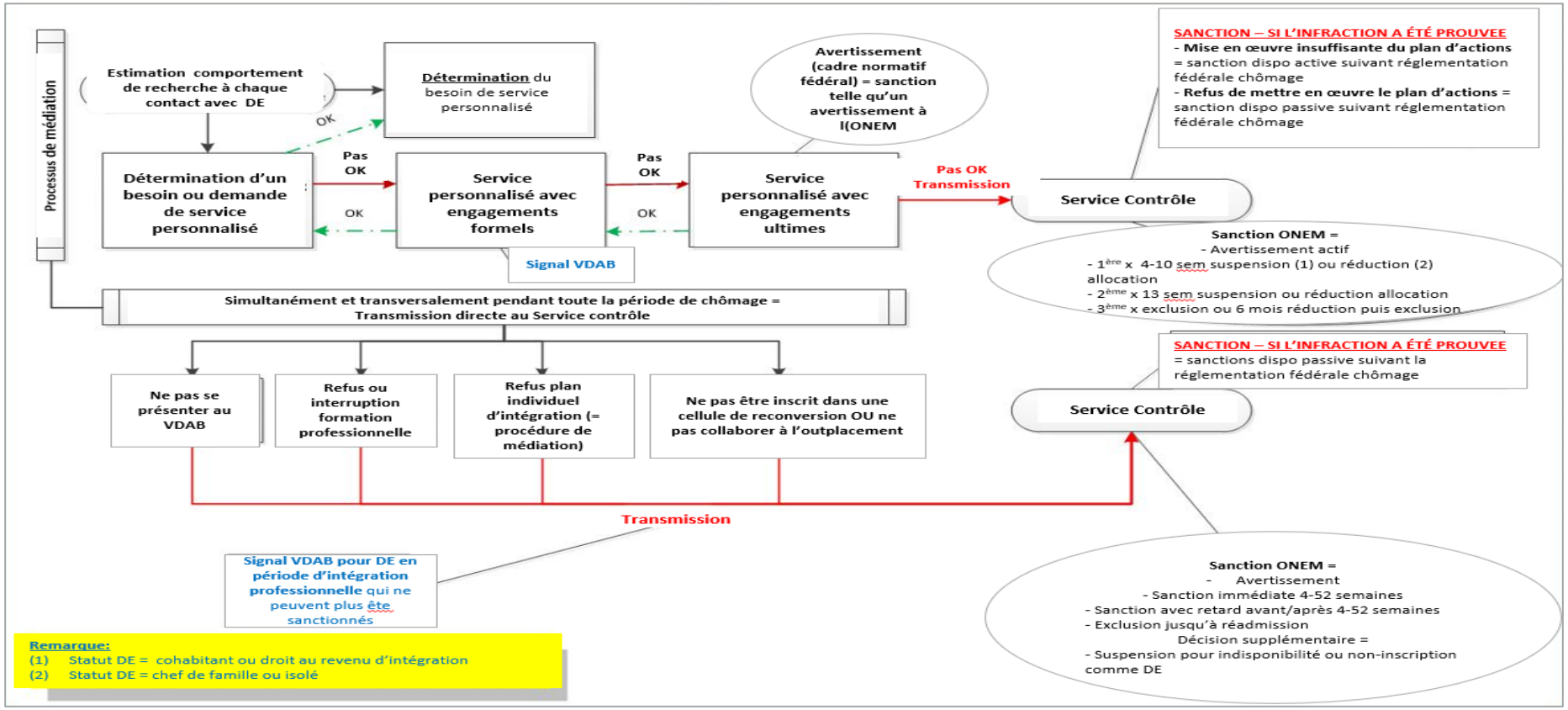
Figure 4. Organigramme général de l'Office germanophone de l'emploi et de la formation professionnelle (ADG)



Source : ADG

Annexe 3. Modèle organisationnel flamand des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au suivi du comportement de recherche d'emploi des chômeurs (VDAB)

Figure 1. Suivi et contrôle de la disponibilité, du comportement de recherche (d'emploi) applicable à tous les demandeurs d'emploi flamands inscrits obligatoirement auprès du VDAB (disponibilité active, adaptée et passive) – approche du VDAB



Source : VDAB

Annexe 4. Synthèse comparative des enseignements du benchmarking national

Tableau 1. Pratiques organisationnelles au sein des entités fédérées au lendemain de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)

Situation au 30 juin 2019	Région wallonne de langue française	Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
1. Dispositions générales				
Régionalisation lors de la sixième réforme institutionnelle de l'État (2012-2014)	1er juillet 2014	1er juillet 2014	1er juillet 2014	1er janvier 2016
Reprise effective du contrôle des chômeurs	1er janvier 2016	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er janvier 2016
Base légale (entités fédérées)	Décret wallon du 17 mars 2016 (procédures de travail internes au Forem)	Arrêté flamand du 18 décembre 2015	Arrêté bruxellois du 16 février 2017	Décret germanophone du 25 avril 2016 (procédures de travail internes à l'ADG)
Cadre normatif fédéral	Arrêté royal du 14 décembre 2015	Arrêté royal du 14 décembre 2015	Arrêté royal du 14 décembre 2015	Arrêté royal du 14 décembre 2015
2. Organisation des activités liées à l'accompagnement vers l'emploi et au contrôle de la disponibilité				
Modèle organisationnel théorique	Modèle II	Modèles II et IV (mixte)	Modèle II	Modèle II
Organisme public	Forem	VDAB	Actiris	ADG
Direction/Service interne (contrôle)	Service "Contrôle de la disponibilité"	Service "Médiation" et Service "Contrôle"	Direction "Disponibilité"	Service "Contrôle"
Agent "spécialiste" (contrôle)	Évaluateur	Médiateur (falicitateur) Inspecteur (auditeur)	Évaluateur (seul ou collège)	Évaluateur
Direction/Service interne (accompagnement)	DG "Produits et Services"	Service "Médiation"	Direction "Chercheurs d'emploi"	Département "Soutien et médiation"
Agent "spécialiste" (conseil + placement)	Conseiller référent	Médiateur	Conseiller référent	Conseiller emploi
Référent "unique" (accompagnement + contrôle)	Non	Non	Non	Non
Externalisation et privatisation à grande échelle des activités liées à l'accompagnement	Non	Non	Non	Non
3. Dispenses à l'obligation de disponibilité sur le marché du travail				
Reprise effective de la mission	1er janvier 2016	1er janvier 2017	1er mars 2016	1er janvier 2016
4. Pistes de réflexion et/ou perspectives d'évolution				
Perspectives d'évolution	Mission d'audit interne, évaluation qualitative et réflexion sur une potentielle évolution du modèle à moyen/long terme	Renforcement des connaissances réglementaires des médiateurs	Projet pilote commun entre les Directions "Disponibilité" et "Chercheurs d'emploi"	Volonté d'évolution vers le modèle organisationnel flamand (VDAB)

Sources : ADG, Actiris, VDAB et Forem

Tableau 2. Modalités de la procédure de contrôle de la disponibilité active s'adressant aux jeunes demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle (SIP) établies par les entités fédérées dans le respect du cadre normatif fédéral en la matière

Situation au 30 juin 2019	Région wallonne de langue française	Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
1. Dispositions générales				
Profil	Demandeurs d'emploi (<25 ans) en SIP	Demandeurs d'emploi (<25 ans) en SIP	Demandeurs d'emploi (<25 ans) en SIP	Demandeurs d'emploi (<25 ans) en SIP
Inscription comme demandeur d'emploi	Oui, 1re inscription	Oui, 1re inscription	Oui, 1re inscription	Oui, 1re inscription
Procédure de contrôle de la disponiblité	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)
2. Procédure de contrôle de la disponibilité active				
Organisme public	Forem	VDAB	Actiris	ADG
Direction(s)/Service interne(s)	Service "Contrôle de la disponibilité"	Service "Médiation" et Service "Contrôle"	Département "Contrôle de la disponibilité"	Service "Contrôle"
Agent(s)	Évaluateur	Médiateur (facilitateur) et Inspecteur (auditeur)	Évaluateur et/ou Collège d'évaluateurs	Évaluateur
Informations générales	2 évaluations positives (successives ou non) ouvrent le droit aux allocations d'insertion à la fin du SIP	2 évaluations positives (successives ou non) ouvrent le droit aux allocations d'insertion à la fin du SIP	2 évaluations positives (successives ou non) ouvrent le droit aux allocations d'insertion à la fin du SIP	2 évaluations positives (successives ou non) ouvrent le droit aux allocations d'insertion à la fin du SIP
	Autres conditions d'accès sont définies au sein de la réglementation fédérale du chômage	Autres conditions d'accès sont définies au sein de la réglementation fédérale du chômage	Autres conditions d'accès sont définies au sein de la réglementation fédérale du chômage	Autres conditions d'accès sont définies au sein de la réglementation fédérale du chômage
	Informations concernant la procédure de contrôle transmises dans le mois qui suit l'inscription	Informations par écrit au sujet de la procédure de contrôle remises au moment de l'inscription	Informations concernant la procédure de contrôle remises par écrit au moment l'inscription	Informations concernant la procédure de contrôle transmises dans le mois qui suit l'inscription
Premier entretien d'évaluation (Obligatoire)	Au cours du 5e mois du SIP, au plus tôt 10 jours calendriers après l'envoi de la convocation	Au cours du 6e mois du SIP	Au terme du 5e mois du SIP et dans les 6 semaines qui suivent ce terme	Á partir du 5e mois du SIP, au plus tôt 14 jours calendriers après l'envoi de la convocation
Deuxième entretien (Obligatoire)	Au cours du 10e mois du SIP, au plus tôt 10 jours calendriers après l'envoi de la convocation	Au cours du 11e mois du SIP	Au terme du 9e mois du SIP et dans les 6 semaines qui suivent ce terme	Á partir du 10e mois du SIP, au plus tôt 14 jours calendriers après l'envoi de la convocation
Autres entretiens d'évaluation	Évaluations supplémentaires sur demande du jeune demandeur d'emploi après minimum 1 mois et, au plus tard, 6 mois après l'évaluation négative	Au plus tôt au cours du 15e mois et ensuite à chaque fois au cours des 3 mois suivant l'entretien précédent (18e mois, 21e mois, etc.)	Évaluations supplémentaires tous les 3 mois sur demande du jeune demandeur d'emploi	Á partir du 16e mois du SIP et puis tous les 3 mois sur demande du jeune demandeur d'emploi, au plus tôt 14 jours calendriers après l'envoi de la convocation
Recours	Procédure de révision interne et Tribunal du travail	Procédure de révision interne et Tribunal du travail	Comité paritaire interne de recours et Tribunal du travail	Tribunal du travail

Sources : ADG, Actiris, VDAB et Forem

Tableau 3. Modalités de la procédure de contrôle de la disponibilité active s'adressant aux chômeurs complets indemnisés âgés de moins de 60 ans et à certains travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR) établies par les entités fédérées dans le respect du cadre normatif fédéral

Situation au 30 juin 2019	Région wallonne de langue française	Région flamande	Région de Bruxelles-Capitale	Communauté germanophone
1. Dispositions générales				
Profil	Chômeurs complets indemnisés (<60 ans) et travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR)	Chômeurs complets indemnisés (<60 ans) et travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR)	Chômeurs complets indemnisés (<60 ans) et travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR)	Chômeurs complets indemnisés (<60 ans) et travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (AGR)
Inscription comme demandeur d'emploi	Oui	Oui	Oui	Oui
Procédure(s) de contrôle de la disponiblité	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)	Active (et aussi passive)
Allocations de chômage ou d'insertion	Oui	Oui	Oui	Oui
2. Procédure de contrôle de la disponibilité				
Organisme public	Forem	VDAB	Actiris	ADG
Direction(s)/Service interne(s)	Service "Contrôle"	Service "Médiation" et Service "Contrôle"	Département "Contrôle de la disponibilité"	Service "Contrôle"
Agent(s)	Évaluateur	Médiateur (facilitateur) et Inspecteur (auditeur)	Évaluateur et/ou Collège d'évaluateurs	Évaluateur
Informations générales	1 évaluation positive par an pour maintenir son droit aux allocations	1 évaluation positive par an pour maintenir son droit aux allocations	1 évaluation positive par an pour maintenir son droit aux allocations	1 évaluation positive par an pour maintenir son droit aux allocations
	Informations concernant la procédure de contrôle transmises dans le mois qui suit l'inscription	Informations par écrit au sujet de la procédure de contrôle remises au moment de l'inscription	Informations concernant la procédure de contrôle remises par écrit au moment l'inscription	Informations au sujet de la procédure de contrôle transmises au moment de l'inscription
1er entretien d'évaluation	Au plus tôt au 9e mois après l'inscription comme demandeur d'emploi, au plus tôt 10 jours calendriers après l'envoi de la convocation	Entretien de suivi au moins une fois par an (12 mois), la périodicité des entretiens est fixée par le médiateur	Au plus tôt au 9e mois après l'inscription ou réinscription comme demandeur d'emploiet et dans les 6 semaines qui suivent	Á partir du 10e mois suivant l'inscription comme demandeur d'emploi, au plus tôt 14 jours calendriers après l'envoi de la convocation
Autre(s) entretien(s) d'évaluation	Les évaluation(s) suivante(s) ont lieu au plus tôt dans les 5 mois qui suivent l'évaluation négative	Contrat formel et Contrat ultime si non-respect du plan d'action (*cf. la sous-section 2.3.2. et l'annexe 3.*)	Les évaluation(s) suivante(s) ont lieu au plus tôt dans les 5 mois qui suivent l'évaluation négative	Les évaluation(s) suivante(s) ont lieu au plus tôt dans les 5 mois qui suivent l'évaluation négative
Recours	Procédure de révision interne et Tribunal du travail	Procédure de révision interne et Tribunal du travail	Comité paritaire interne de recours et Tribunal du travail	Tribunal du travail

Sources : ADG, Actiris, VDAB et Forem