

**ACCORD DE COOPERATION  
DU 30 AVRIL 2004  
RELATIF A L'ACCOMPAGNEMENT ET AU SUIVI  
ACTIFS DES CHÔMEURS**

**EVALUATION  
MARS 2008**

**SPF EMPLOI, TRAVAIL ET CONCERTATION SOCIALE  
DIRECTION GENERALE EMPLOI ET MARCHE DU TRAVAIL**

1.	INTRODUCTION.....	4
2.	SITUATION AVANT JUILLET 2004.....	5
2.1	Procédure au niveau fédéral.....	5
2.1.1	Article 80.....	5
2.1.2	Etre inscrit comme demandeur d'emploi et rechercher activement un emploi : transmissions des informations des Régions et suites données par l'ONEm.....	8
2.1.3	Chômeur suite à des circonstances dépendant de sa volonté.....	11
2.1.4	Application de l'article 70 de l'arrêté portant réglementation du chômage.....	13
2.2	Procédure au niveau des Régions/ Communautés.....	14
2.2.1	Pour ce qui concerne le Forem.....	14
2.2.2	Pour ce qui concerne le VDAB.....	15
2.2.3	En ce qui concerne ACTIRIS (s'appelant à l'époque ORBEM).....	16
2.2.4	En ce qui concerne l'Arbeitsamt.....	16
3.	LE NOUVEAU SYSTEME DEPUIS JUILLET 2004.....	17
3.1	Objectif général et public cible.....	17
3.1.1	Objectif du nouveau système.....	17
3.1.2	Groupe cible auquel s'applique le nouveau système.....	18
3.2	La procédure au niveau fédéral.....	19
3.2.1	Information au sujet de la nouvelle procédure.....	19
3.2.2	Les entretiens à l'ONEm.....	19
3.2.3	Sanctions possibles à la suite de la procédure.....	21
3.3	La procédure au niveau des Régions/Communautés.....	22
3.3.1	FOREM.....	22
3.3.2	VDAB.....	24
3.3.3	ACTIRIS.....	27
3.3.4	Arbeitsamt.....	28
4.	ELEMENTS D'EVALUATION DU NOUVEAU SYSTEME.....	31
4.1	ONEm : rapport semestriel.....	31
4.1.1	Contexte général.....	31
4.1.2	Application de l'article 80 (chômage de longue durée).....	31
4.1.3	Le suivi par l'ONEm du comportement actif de recherche : DISPO.....	31
4.1.4	Transmissions de données provenant des Régions et suites données par l'ONEm	35
4.1.5	Estimation de l'effet de la procédure d'activation.....	37
4.2	Tableau des services régionaux de l'emploi.....	40
4.3	Etude du FOREM pour le groupe d'âge des moins de 30 ans.....	42
4.3.1	Objet de l'étude.....	42
4.3.2	Différence selon la « distance » à l'emploi.....	42
4.3.3	Efficacité de DISPO au niveau individuel.....	43
4.4	Etude du FOREM pour le groupe d'âge des 30-40 ans.....	46
4.4.1	Objectif de l'étude.....	46
4.4.2	Volet descriptif.....	46
4.4.3	Evaluation de l'efficacité du PAC.....	46
4.5	Rapport de l'Arbeitsamt.....	50
4.6	Fédération des CPAS – Les exclusions ONEM –Implication pour les CPAS.....	51
4.6.1	Objectif de l'étude.....	51
4.6.2	Constats quantitatifs.....	51
4.6.3	Constats qualitatifs.....	51
4.6.4	Conclusions.....	52

4.7	Etude de l'UCL .....	53
4.7.1	Objectif de l'étude .....	53
4.7.2	Constatations importantes .....	53
4.7.3	Recommandations pour l'accompagnement et le suivi des chômeurs en Belgique 54	
4.8	Rapport d'IDEA Consult : premiers constats.....	55
4.8.1	Constats en ce qui concerne les demandeurs d'emploi non suspendus.....	55
4.8.2	Constatations en ce qui concerne les demandeurs d'emploi suspendus: .....	58
4.9	Eléments d'évaluation ACTIRIS .....	59
4.10	Le comportement de recherche selon l'Enquête sur les forces de travail .....	61
4.11	Enquête du VDAB auprès des chômeurs suspendus du groupe cible DISPO .....	63
4.12	Eléments d'évaluation du VDAB.....	64
4.12.1	En ce qui concerne les transmissions à l'ONEm.....	64
4.12.2	Evaluation après 3 années d'approche intégrée .....	64
5.	PERSPECTIVE INTERNATIONALE ET RECOMMANDATIONS .....	67
5.1	Comparaison internationale et évaluation du monitoring et de l'accompagnement 67	
5.1.1	5.1.1. Introduction .....	67
5.1.2	Le monitoring et l'accompagnement se font partout, mais l'approche diffère fortement 67	
5.1.3	Une plus grande disponibilité signifie davantage de travail et un meilleur accompagnement des groupes-cibles difficiles .....	69
5.1.4	Le monitoring et l'accompagnement rendent les chômeurs plus disponibles et aident ainsi des personnes à trouver du travail.....	70
5.2	Recommandations aux autorités belges .....	74
5.2.1	Des emplois pour les jeunes : Belgique (OCDE, 2007).....	74
5.2.2	Etudes économiques de l'OCDE : Belgique 2007 .....	75
5.2.3	Conseil supérieur de l'emploi (Rapport 2007) :.....	75
6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	77
6.1	Constatations générales .....	77
6.2	Suppression de l'article 80 .....	78
6.3	Extension aux plus de 50 ans ?.....	78
6.4	Problématique du revenu d'intégration .....	79
6.5	Problématique des chômeurs difficiles à placer .....	80
6.6	Amélioration des transmissions .....	80
6.7	Entretiens et convention : quelles parties associer ? .....	81
6.8	Groupe cible du nouveau système.....	82
6.9	Délais de convocation et de reconvoication .....	82
6.9.1	En ce qui concerne les jeunes qui terminent leurs études .....	82
6.9.2	Raccourcissement des périodes entre les différents cycles .....	83
6.10	Adaptation de l'article 70 (qui sanctionne l'absence lors de l'entretien).....	83
6.11	Maintien des chances de mise à l'emploi des chômeurs suspendus .....	84

## 1. INTRODUCTION

Dès la préparation de l'accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi des chômeurs, il a été prévu de réaliser une évaluation approfondie des résultats après le 30 juin 2007, et ce avec un double objectif:

1. vérifier si l'ancien article 80 (chômage de longue durée) de l'arrêté relatif au chômage, qui a été mis en suspens depuis l'entrée en vigueur du nouveau système d'accompagnement et de suivi, doit être réinstauré ou s'il peut être définitivement supprimé;
2. vérifier si le nouveau système, qui s'applique à l'heure actuelle uniquement aux chômeurs de moins de 50 ans, doit être étendu aux plus de 50 ans.

Dans la première partie de ce rapport d'évaluation, nous esquisserons la situation telle qu'elle se présentait avant l'accord de coopération.

La deuxième partie exposera brièvement en quoi consiste le nouveau système de l'accord de coopération.

Dans la troisième partie, les principaux éléments d'évaluation du nouveau système seront décrits. Il ne s'agit pas d'une évaluation réalisée par le SPF ETCS mais d'un résumé d'études et d'évaluations faites notamment par l'ONEm, les Services publics de l'emploi des Régions (VDAB, FOREM, ACTIRIS et Arbeitsamt), l'Union des Villes et des Communes et des instituts scientifiques ou des universités. Cette partie donnera également une brève description des principaux résultats provisoires de l'étude d'IDEA Consult, effectuée à la demande du SPF ETCS auprès des chômeurs auxquels le nouveau système d'accompagnement et de suivi a été appliqué<sup>1</sup>.

Dans la quatrième partie, nous regarderons les pratiques et les résultats d'autres pays en matière d'accompagnement des chômeurs et de suivi de leur comportement de recherche.

Dans la dernière partie, la Direction générale Emploi et Marché du travail du SPF ETCS formulera un certain nombre de recommandations.

---

<sup>1</sup> Le rapport final de cette étude n'est prévu que pour la fin mars 2008.

## 2. SITUATION AVANT JUILLET 2004

### 2.1 Procédure au niveau fédéral

Jusqu'en juillet 2004, la disponibilité du chômeur pour le marché du travail était vérifiée au niveau fédéral via différents instruments:

- l'application de l'article 80 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, qui prévoyait la perte des allocations pour certains chômeurs de durée anormalement longue;
- l'application des articles 56 et 58 du même arrêté, concernant l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi et de se comporter comme tel;
- l'application de l'article 51 du même arrêté, visant notamment l'évaluation de la réaction des chômeurs aux offres d'emploi et aux offres de formation;
- l'application de l'article 70 du même arrêté qui prévoit une perte d'allocations pour les chômeurs qui ne répondent pas aux convocations de l'ONEm.

Ces points sont abordés en détail dans la suite du texte.

#### 2.1.1 Article 80

##### 2.1.1.1 Contenu du régime

De sa propre initiative, l'autorité fédérale ne vérifiait de façon systématique le comportement actif de recherche que chez les chômeurs de très longue durée. Ce régime est mieux connu sous la dénomination « article 80 ».

Lorsque sa durée de chômage était anormalement longue, le chômeur concerné pouvait être convoqué par l'ONEm pour se justifier par rapport à cette situation. Le groupe visé était relativement restreint. Il fallait remplir un certain nombre de conditions cumulatives pour entrer dans le champ d'application de la mesure : il s'agissait uniquement de chômeurs « cohabitants », qui étaient retombés sur une allocation forfaitaire, qui avaient moins de 50 ans et qui avaient travaillé moins de 20 ans au total comme travailleur salarié, ...

En outre, ce système ne s'appliquait que pour autant que le chômage dure « anormalement longtemps », cette durée « autorisée » de chômage étant fixée en fonction du sexe, de l'âge et du domicile. La base de calcul pour cette « durée anormale » était une fois et demi la durée moyenne du chômage. Vous trouverez ci-après un tableau reprenant par sexe et par âge la durée de chômage minimale et maximale autorisée exprimée en mois.

	Femme <36 ans	Femme 36-45 ans	Femme 46-50 ans	Homme <36 ans	Homme 36-45 ans	Homme 46-50 ans
Minimum	30	35	47	27	35	45
Maximum	74	84	99	41	47	62

Le compteur pour le calcul de la durée de chômage était remis à zéro après une reprise de travail ininterrompue d'au moins 24 mois à temps plein ou 36 mois à temps partiel (au moins 1/3 temps).

Ceux qui entraient dans le champ d'application de la mesure recevaient, lorsqu'ils atteignaient cette durée autorisée de chômage, un avertissement de l'ONEm leur communiquant que leur droit aux allocations pouvait être suspendu.

Le chômeur pouvait introduire un recours contre cet avertissement sur base d'un ou des motifs suivants :

- des éléments objectifs (recours auprès du directeur de l'ONEm), à savoir :
  - i. le fait de ne pas remplir les conditions en matière de champ d'application (par exemple, ne pas être chômeur cohabitant, avoir plus de 50 ans, ...) ;
  - ii. un mauvais calcul de la durée du chômage ;
  - iii. le fait que le revenu net imposable du ménage, suite à la perte des allocations, deviendrait inférieur à 18.131,56 €, majorés de 725,28 € par personne à charge.
- des éléments subjectifs (recours auprès de la Commission administrative nationale), à savoir :
  - i. la preuve qu'il a déployé des efforts exceptionnels et continus pour trouver du travail pendant toute la période de chômage ;
  - ii. le fait d'avoir une aptitude au travail très limitée, c'est-à-dire souffrir d'une incapacité de travail permanente d'au moins 33 %, constatée par le médecin désigné par l'ONEm.

Si le recours (ou les recours) du chômeur était déclaré non fondé ou si le chômeur n'avait pas introduit de recours, ses allocations étaient suspendues à partir de la date à laquelle il avait dépassé la durée autorisée de chômage. Il s'agissait d'une perte totale des allocations. La date d'entrée en vigueur de la suspension pouvait être temporairement reportée si le chômeur participait activement à ce moment-là à une action d'accompagnement ou de formation (parcours d'insertion, formation professionnelle, programme de réintégration, cours de promotion sociale, ...).

Pour mettre définitivement un terme à la suspension, le chômeur devait justifier d'au moins 312 jours de travail (= équivalent de 12 mois de travail à temps plein) au cours d'une période de 18 mois calendrier.

Au cours de la période de suspension, le chômeur pouvait toutefois être réadmis temporairement au bénéfice de ses allocations. Les possibilités réglementaires les plus utilisées étaient :

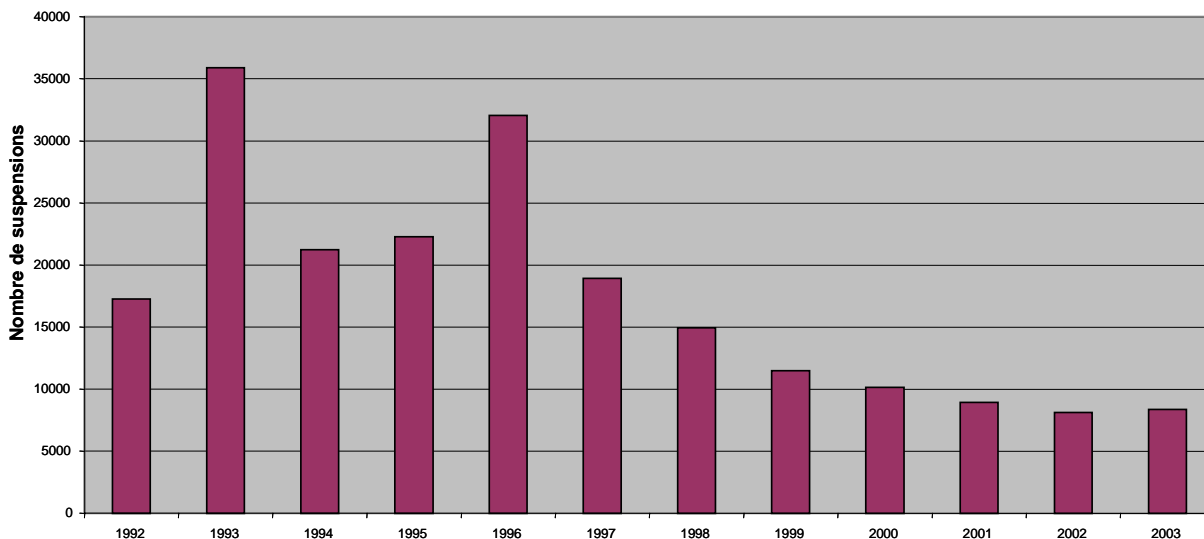
- la diminution du revenu net imposable du ménage en deçà de 16.015,73 €, majorés de 725,28 € par personne à charge. Pour chaque année où ceci pouvait être démontré, le chômeur récupérait ses allocations ;
- la modification de la situation familiale faisant que le chômeur n'était plus cohabitant. Pendant cette période de situation familiale modifiée, le chômeur récupérait également ses allocations.

L'application de l'article 80 a été progressivement supprimée à partir de juillet 2004 et remplacée par le nouveau système d'accompagnement et de suivi actifs du comportement de recherche (cf. infra).

### 2.1.1.2 Données statistiques

Le nombre de suspensions sur la base de l'article 80 a évolué comme suit :

**Evolution du nombre de suspensions article 80**



Source : ONEm

Grâce à une analyse plus poussée des données jusque 2003, qui est la dernière année calendrier où l'article 80 était encore entièrement d'application, nous pouvons déduire les éléments suivants :

- 29 % des personnes suspendues étaient des hommes. Cette part des hommes a augmenté au fil du temps, en particulier en raison de l'augmentation du nombre de suspensions d'allocation d'attente de jeunes ;
- 42,5 % des personnes suspendues habitaient en Flandre, 46,5 % en Wallonie et 11 % à Bruxelles.

### 2.1.1.3 Evaluation

Cette mesure fédérale était isolée et n'était pas articulée avec les efforts d'accompagnement et de formation des Régions et des Communautés. Après des années de chômage, le chômeur était soudainement convoqué pour venir se justifier et il devait alors prouver qu'il avait recherché intensivement du travail pendant toute la période de chômage. La mesure prenait pour ainsi dire les chômeurs par surprise (cf. infra les conclusions de l'étude du CSB).

Le groupe visé était de taille limitée. Les chefs de famille et les isolés n'entraient pas dans le champ d'application de la mesure. Quant aux cohabitants, le seul groupe visé en fait, ils n'entraient dans le champ d'application que s'ils percevaient une allocation forfaitaire (troisième période de chômage). Fin 2003, la dernière année où l'article 80 a été intégralement d'application, ce groupe comprenait quelque 41.000 chômeurs bénéficiant d'une allocation de chômage et 60.000 chômeurs bénéficiant d'une allocation d'attente, sur un total de quelque 470.000 chômeurs complets indemnisés. Pour une grande partie des chômeurs (de longue durée), il n'y avait donc pas de contrôle fédéral autonome du comportement de recherche. Notons que le ciblage des chômeurs

cohabitants faisait que l'on ne débouchait quasiment pas, même en cas de suspension des allocations, sur une augmentation du taux de pauvreté <sup>2</sup>.

Les éléments suivants ressortaient notamment de l'étude du CSB :

- 60 % des femmes chômeuses de longue durée suspendues et 50 % des non suspendues n'étaient pas « demandeur d'emploi ». Une part substantielle d'entre elles n'avaient pas cherché de travail au cours des deux dernières années (respectivement 40 % et 33 %). Elles avaient un vécu positif de la non-occupation et utilisaient les allocations de chômage comme une sorte d'assurance ;
- la suspension augmente la probabilité pour les chômeuses de longue durée de trouver un emploi de 9 points de pourcentage mais, dans un premier temps, la suspension débouche sur un retrait du marché du travail formel : 70 % d'entre elles passent du chômage à l'inactivité (non rémunérée) ;
- le piège à l'emploi financier ne joue qu'un rôle limité, de sorte que la lutte contre les pièges à l'emploi ne peut être considérée que comme un outil complémentaire d'activation ;
- les femmes chômeuses de longue durée sont peu au courant de leurs droits et devoirs dans le cadre de l'assurance chômage : 40 % ne sont pas au courant des droits et devoirs au début de leur chômage et 40 % n'étaient pas conscientes au préalable des faits qui ont entraîné la suspension sur la base de l'article 80 ;
- les femmes chômeuses de longue durée ont peu voire pas du tout de contacts avec les Services publics de l'emploi (VDAB / FOREM / ACTIRIS / ARBEITSAMT). Ainsi, plus de la moitié (tant chez les suspendues que chez les non suspendues) n'avaient jamais reçu d'offre d'emploi et un tiers d'entre elles n'avaient jamais été convoquées par le service de l'emploi pour un entretien ; ce qui fait dire aux chercheurs : « de telles déclarations suggèrent une politique d'activation déficiente en termes de soutien, d'accompagnement et de formation » ;
- d'un côté, la prise en compte de la région et du sexe pour l'application de la suspension est difficilement conciliable avec le principe de réciprocité entre cotisations et allocations mais d'un autre côté, l'application de l'article 80 a renforcé le lien entre allocations et cotisations payées.

#### 2.1.2 Etre inscrit comme demandeur d'emploi et rechercher activement un emploi : transmissions des informations des Régions et suites données par l'ONEm

Hormis l'application de l'article 80, il n'y avait au niveau fédéral aucun contrôle systématique de la disponibilité active des demandeurs d'emploi pour le marché du travail.

La réglementation du chômage retient pour principe de base que le chômeur, pour pouvoir percevoir ses allocations, doit être inscrit comme demandeur d'emploi et le rester, et doit chercher activement du travail (article 58, §1er, premier alinéa de l'AR du 25.11.1991). Le suivi de l'inscription comme demandeur d'emploi et du maintien de cette inscription est assuré en première instance par les services régionaux de l'emploi. Le même article 58 dispose explicitement : « Le chômeur ne peut plus bénéficier des allocations à partir du jour où son inscription comme demandeur d'emploi a été radiée

---

<sup>2</sup> Cf. notamment « de impact van schorsing artikel 80 in de werkloosheidsverzekering op herintrede en armoede », CSB, Universiteit Antwerpen et la réponse le 29 avril 1997 de la Ministre de l'emploi de l'époque, Miet Smet, à la question parlementaire n° 68 relative à la problématique de la pauvreté.



d'office par le service régional de l'emploi compétent, notamment à la suite du fait qu'il :

- 1° n'est plus disponible pour le marché de l'emploi ;
- 2° ne s'est pas présenté à ce service quand il a été convoqué ;
- 3° n'a pas averti ce service de son changement d'adresse ;
- 4° n'a pas accompli les formalités requises par ce service aux fins de maintenir l'inscription comme demandeur d'emploi. »

L'application de cette disposition peut donc entraîner la perte des allocations. Généralement, il s'agit d'une exclusion limitée dans le temps, à savoir jusqu'au moment où le demandeur d'emploi est à nouveau inscrit valablement comme demandeur d'emploi. Dès lors, il ne s'agit pas vraiment d'une sanction, mais bien d'une période non indemnisée pour non-respect temporaire d'une des conditions à remplir pour pouvoir bénéficier des allocations. Vu le nombre de cas concernés, ceci est toutefois resté un phénomène marginal.

Evolution du nombre de décisions de l'ONEm sur base de l'article 58

Application de l'article 58	2001	2002	2003
Flandre	268	249	550
Wallonie	149	98	76
Bruxelles	140	103	141
Pays	557	450	767

Source : ONEm

Naturellement, il existe bien un contrôle de la disponibilité à l'occasion des offres d'emplois concrètes transmises au demandeur d'emploi par les services régionaux. Entre 2001 et 2004, l'échange de données entre les Régions et l'autorité fédérale s'est basé sur l'accord de coopération du 31 août 2001, qui comprenait deux volets :

- d'une part, le volet réglant le parcours d'insertion. Le parcours d'insertion avait pour objectif de prévenir le chômage de longue durée chez les jeunes moins qualifiés et de leur offrir la garantie d'acquérir des aptitudes professionnelles, notamment via la convention de premier emploi. Il s'adressait à tous les demandeurs d'emploi de 24 ans maximum qui avaient quitté l'école depuis moins de 3 mois et qui n'avaient pas de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur ;
- d'autre part, le volet relatif à l'échange de données entre l'ONEm et les organismes régionaux en vue de contrôler la disponibilité. Cet échange de données concernait les situations suivantes de « chômage volontaire » :
  - i. chômeurs qui ne répondent pas aux convocations des services de l'emploi ;
  - ii. chômeurs qui refusent une offre d'emploi convenable ;
  - iii. chômeurs qui refusent ou qui arrêtent une formation professionnelle ;
  - iv. chômeurs qui ne collaborent pas au parcours d'insertion ou qui échouent dans son exécution, en raison de leur attitude fautive.

Le tableau ci-dessous présente les données et leur évolution pour la période 2001-2003, sur les transmissions et les suites données par l'ONEm. Nous n'avons pas repris les chiffres pour 2004 parce qu'ils ne se rapportent qu'à une demi-année<sup>3</sup>, mais il apparaît à la lecture du rapport annuel de l'ONEm pour 2004, où la comparaison est faite sur base semestrielle, que la première moitié de 2004 est tout à fait dans la continuité des années 2001 à 2003.

<sup>3</sup> L'accord de coopération toujours d'application à l'heure actuelle est en effet entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

TRANSMISSIONS PAR LES REGIONS						SUITE DONNEE PAR L'ONEM				
2001	Absence à une convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus ou abandon de formation	Nombre total des transmissions	Sans suite	Avec suite	Encore à traiter	A examiner après période d'attente	Total
Flandre	6.694	171	245	8	7.118	2.345	3.778	541	1.690	8.354
Wallonie	859	34	16	5	914	268	371	53	448	1.140
Bruxelles	3.649	7	29	0	3.685	1.700	701	72	1.651	4.124
Total	11.202	212	290	13	11.717	4.313	4.850	666	3.789	13.618
2002	Absence à une convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus ou abandon de formation	Nombre total des transmissions	Sans suite	Avec suite	Encore à traiter	A examiner après période d'attente	Total
Flandre	6.342	221	204	15	6.782	2.811	3.352	533	2.317	9.013
Wallonie	798	29	2	5	834	425	299	33	578	1.335
Bruxelles	2.795	6	21	0	2.822	2.097	579	113	1.756	4.545
Total	9.935	256	227	20	10.438	5.333	4.230	679	4.651	14.893
2003	Absence à une convocation	Manque de collaboration positive	Refus d'emploi	Refus ou abandon de formation	Nombre total des transmissions	Sans suite	Avec suite	Encore à traiter	A examiner après période d'attente	Total
Flandre	6.037	321	318	60	6.736	2.813	3.449	579	2.745	9.586
Wallonie	586	7	1	2	596	309	186	37	675	1.207
Bruxelles	3.151	1	6	0	3.158	2.283	544	78	2.122	5.027
Total	9.774	329	325	62	10.490	5.405	4.179	694	5.542	15.820

Source : rapports annuels de l'ONEM

En ce qui concerne les transmissions en provenance des Régions, on peut dire que :

- le nombre total de transmissions semble rester assez constant ;
- la part de chacune des Régions dans ces transmissions apparaît, elle aussi, assez constante (en fonction de l'année : Flandre entre 61 et 65 %, Wallonie entre 6 et 8 % et Bruxelles entre 27 et 31 %) ;
- les transmissions pour refus d'emploi ou refus d'une formation professionnelle sont quasiment inexistantes (selon l'année, entre 2 et 4 % du nombre de transmissions), ce phénomène étant encore plus prononcé pour Bruxelles (maximum 1%) et la Wallonie (maximum 3%) que pour la Flandre (maximum 6 %).

Si on exprime ces transmissions en un pourcentage du nombre total de chômeurs indemnisés, inscrits comme demandeur d'emploi, ceci donne en moyenne pour les années considérées un pourcentage de transmission de 2,2 % pour le pays (en moyenne 3,7 en Flandre, 0,3 en Wallonie et 4,2 à Bruxelles). Si on prend uniquement en compte les transmissions pour refus d'emploi et de formation, cela donne un pourcentage de transmission moyen de 0,06 % pour l'ensemble du pays (0,15 en Flandre, 0,00 en Wallonie et 0,03 à Bruxelles).

En ce qui concerne les suites données par l'ONEM à ces transmissions<sup>4</sup>, on peut dire que:

- en moyenne, pour le pays et pour toute la période, 1/3 des cas environ concernait une situation où l'ONEM n'allait pouvoir prendre une décision qu'à l'issue du stage d'attente (en moyenne 26 % en Flandre, 48 % en Wallonie et 41 % à Bruxelles). Il s'agit d'un phénomène typique pour la période 2001-2004, au cours de laquelle l'accord de coopération ciblait fortement les jeunes infraqualifiés venant de quitter l'école et pour lesquels l'ONEM n'avait pas encore reçu de demande d'allocations au moment de la transmission parce qu'ils étaient encore en stage d'attente (variant, selon l'âge, entre 6 et 12 mois);

<sup>4</sup> dans les chiffres qui suivent, les cas où l'ONEM n'avait pas encore pris de décision n'ont pas été pris en considération.

- en moyenne, pour le pays et pour toute la période, l'ONEm a classé sans suite 36 % des transmissions (en moyenne, 31 % en Flandre, 28 % en Wallonie et 45 % à Bruxelles). Les motifs de ce classement sans suite sont notamment<sup>5</sup> :
  - i. l'ONEm n'a pas de dossier au nom de l'intéressé (il s'agit, par exemple, d'un demandeur d'emploi librement inscrit ou d'un bénéficiaire du revenu d'intégration) ;
  - ii. l'intéressé n'est plus au chômage (travail, maladie, ...) ;
  - iii. l'intéressé n'avait pas transmis son changement d'adresse au service de l'emploi mais bien à l'ONEm ;
  - iv. l'intéressé a une raison valable de refuser l'offre d'emploi, l'offre de formation professionnelle, ...
- en moyenne, pour le pays et pour toute la période, l'ONEm a infligé une sanction au chômeur dans 32% des transmissions (42 % en Flandre, 24 % en Wallonie et 14 % à Bruxelles).

Si l'on exprime ce nombre de sanctions en un pourcentage du nombre de chômeurs complets indemnisés, inscrits comme demandeur d'emploi, ceci donne en moyenne, pour les années considérées, un pourcentage de sanction de 0,89 % pour l'ensemble du pays (1,89 en Flandre, 0,12 en Wallonie et 0,79 à Bruxelles).

### 2.1.3 Chômeur suite à des circonstances dépendant de sa volonté

L'article 51 de l'AR du 25.11.1991 portant réglementation du chômage, tel que libellé au cours de la période 2001-2004, prévoit un certain nombre de situations où le chômeur peut être considéré comme chômeur volontaire. Dans ces cas, il peut encourir une sanction infligée par l'ONEm.

Les situations visées sont les suivantes :

- l'abandon d'un emploi convenable sans motif légitime ;
- le licenciement pour un motif justifié eu égard à l'attitude fautive du travailleur ;
- le défaut de présentation auprès d'un employeur, auprès duquel le chômeur a été invité à se présenter par le Service de l'Emploi compétent ;
- le refus d'un emploi convenable ;
- le défaut de présentation au Service de l'Emploi compétent suite à une invitation par ce service ;
- le refus de participer à un plan d'accompagnement ou à un parcours d'insertion ;
- l'arrêt ou l'échec du plan d'accompagnement ou du parcours d'insertion à cause de l'attitude fautive du chômeur.

Un certain nombre de ces éléments ont déjà été abordés ci-avant puisque la source d'information pour l'ONEm est une transmission des régions (refus d'emploi, refus de formation, non-présentation chez un employeur chez qui on avait été envoyé par le service de l'emploi, refus ou arrêt du parcours d'insertion).

L'examen des démissions et des licenciements est par ailleurs également un moyen de contrôler la disponibilité du chômeur pour le marché du travail et ce à l'occasion d'un fait concret.

Vous trouverez dans les tableaux ci-dessous un aperçu des décisions prises par l'ONEm sur base de l'article 51. Ces tableaux reprennent également les décisions discutées ci-avant concernant les transmissions (chiffres cumulés).

---

<sup>5</sup> Source : ONEm, rapport annuel 2003, page 72

<b>Décisions de l'ONEm pour chômage volontaire</b>			
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Flandre	10.347	11.451	12.102
Wallonie	4.989	5.300	5.409
Bruxelles	2.387	2.745	2.637
<b>Total</b>	<b>17.273</b>	<b>19.496</b>	<b>20.148</b>

Y compris les décisions en application de l'article 70

Source : ONEm

Le tableau ci-dessous détaille, pour l'année 2003, la raison de la décision prise par l'ONEm et la nature de la décision.

<b>Décisions ONEm chômage volontaire - 2003</b>	Avertissement	Exclusions sans sursis	Exclusions avec sursis partiel	Exclusions avec sursis total	TOTAL
Abandon d'emploi	1.135	5.407	1.634	552	8.728
Abandon de formation	75	206	48	17	346
Licenciement fautif (emploi)	540	3.374	622	202	4.738
Licenciement fautif (formation)	12	73	11	4	100
Refus d'emploi	28	296	45	4	373
Refus de formation	1	9	3	1	14
Non-présentation auprès employeur	2	32	5	0	39
Non-présentation auprès service de placement	400	2.443	245	42	3.130
Refus parcours d'insertion	6	193	2	0	201
Abandon parcours d'insertion	9	81	10	2	102
<b>Total</b>	<b>2.208</b>	<b>12.114</b>	<b>2.625</b>	<b>824</b>	<b>17.771</b>

Non compris les décisions en application de l'article 70

Source : ONEm

Il en ressort les éléments suivants :

- le nombre total d'exclusions est sensiblement plus élevé que le nombre d'exclusions ayant pour origine une transmission des Régions. L'abandon d'emploi et le licenciement représentent ensemble près de 75 % du nombre total de décisions de l'ONEm ; seulement ¼ des exclusions a donc pour source une transmission des Régions ;
- il y a une légère différence entre le total de toutes les autres rubriques (total 4.305) et le chiffre retenu plus haut de 4.179 décisions de l'ONEm sur base des transmissions. Cela peut peut-être s'expliquer par le fait que dans un nombre limité de cas, l'ONEm obtient l'information concernant la faute éventuelle du chômeur par un autre biais, en particulier lorsqu'il est mis fin à la formation professionnelle sans raison valable (par exemple, sur base du document sur lequel il fait sa demande d'allocations, type C4, C109, ...)
- il y a 68 % d'exclusions sans sursis dans le total des décisions et le recours aux avertissements (sans effet sur les allocations) se limite à 12 %.

#### 2.1.4 Application de l'article 70 de l'arrêté portant réglementation du chômage

Dans des circonstances normales, l'ONEm n'a pas de contact direct avec le chômeur ; la demande d'allocations, le paiement ... tout se passe entre l'organisme de paiement et le chômeur.

Si l'ONEm veut malgré tout demander des explications au chômeur (en raison d'une transmission de la Région, par exemple, mais aussi en raison d'un doute quant à la composition exacte du ménage du chômeur), l'ONEm envoie au chômeur une invitation à se présenter au bureau de chômage de l'ONEm (ou une invitation à attendre la visite de l'inspecteur de l'ONEm à la maison). Le chômeur qui ne répond pas à une telle convocation est exclu du droit aux allocations. Il s'agit d'une perte temporaire des allocations qui prend cours le jour où le chômeur aurait dû être présent à l'ONEm et qui court jusqu'au moment où le chômeur finit par se présenter au bureau de chômage ou s'il ne le fait pas jusqu'au moment où il introduit une nouvelle demande d'allocations après une interruption de ses allocations d'au moins 4 semaines parce qu'il a travaillé ou parce qu'il a été malade.

Au cours de la période précédant juillet 2004, le nombre de décisions prises sur base de cet article était fort limité.

Décisions ONEm article 70	2001	2002	2003
	1.478	2.145	2.377

Source : rapports annuels de l'ONEm

Les données concernant le motif de la convocation par l'ONEm ne sont pas disponibles. L'augmentation du nombre de cas au cours de cette période peut sans doute être imputée en grande partie à la procédure suivie par l'ONEm pour vérifier la composition exacte du ménage du chômeur. Au cours de la période précédant 2004, l'article 70 n'a quasiment joué aucun rôle dans le suivi du comportement de recherche des chômeurs.

## **2.2 Procédure au niveau des Régions/ Communautés**

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, il n'existait pas jusqu'en juillet 2004 de véritable articulation entre la façon de procéder au niveau fédéral et les efforts d'accompagnement et de formation déployés par les Régions et Communautés.

Nous allons vous exposer ci-après la façon de procéder qui prévalait à l'époque dans les différentes institutions régionales chargées de l'accompagnement et de la formation des demandeurs d'emploi.

### **2.2.1 Pour ce qui concerne le Forem**

#### **2.2.1.1 L'offre de services aux particuliers**

L'accompagnement des demandeurs d'emploi est assuré, de manière générale, au travers de l'offre de services aux particuliers du FOREM et de ses partenaires. Pour ce faire, FOREM Conseil propose un large éventail de services au sein de ses services en « gestion propre » ainsi que dans ses « structures partenariales » (Maisons de l'Emploi, Carrefour Emploi Formation). Il travaille également en étroite collaboration avec des partenaires externes afin de favoriser la mise en place d'actions nouvelles visant la satisfaction des besoins des personnes.

Ces besoins sont couverts par quatre grandes lignes de services en « gestion propre » :

- *Le Conseil en démarches administratives* : Il s'agit ici d'informer les particuliers sur les droits et les obligations inhérentes à leur statut, les cadres légaux spécifiques et de les orienter, au besoin, vers les personnes compétentes ainsi que d'effectuer leur inscription comme demandeurs d'emploi et, après une primo-analyse des besoins, de les orienter vers des conseillers plus spécialisés ou d'autres dispositifs.
- *Le Conseil en accompagnement professionnel* : Il s'agit ici d'apporter au demandeur d'emploi aide et conseil dans le cadre de son parcours d'insertion socioprofessionnelle, de garantir une cohérence maximale des actions et orientations proposées et d'assurer l'accompagnement des personnes tout au long de leur parcours professionnel. Les prestations se font en individuel. Les stages en entreprises sont aussi exploités.
- *Le Conseil en orientation professionnelle* : Il s'agit ici d'aider les personnes à clarifier ou préciser un projet professionnel, à formuler un projet qui soit en concordance avec les réalités du marché et d'analyser de manière approfondie les compétences, les aptitudes et les aspirations des personnes. Les prestations se font en individuel ou en collectif. Les stages en entreprises sont aussi exploités.
- *Le Conseil en recherche emploi* : Il s'agit ici d'aider les particuliers à poser efficacement leur candidature auprès d'un employeur potentiel. Les différents moyens utilisés pour rechercher un emploi sont explorés de manière individuelle et/ou collective (module CV/lettre, présentation employeur, marché etc.). Les stages en entreprises sont aussi exploités.

Ces besoins sont également pris en charge dans le cadre des structures partenariales :

- *Les Maisons de l'emploi* : Les Maisons de l'Emploi sont situées dans des lieux de proximité. Elles assurent des prestations liées à l'accès et au maintien des droits sociaux des personnes, mettent à la disposition des particuliers toutes

les informations de base et le matériel utile à leur recherche d'emploi et permettent aux particuliers de bénéficier d'un premier conseil.

- *Les Carrefours Emploi Formation* : Les Carrefours Emploi Formation sont des plates-formes partenariales qui rassemblent en un seul lieu l'ensemble des moyens humains et matériels, en matière d'emploi, de formation, d'orientation, de création d'activités et de mobilité internationale.

#### 2.2.1.2 Le Plan Jeunes +

Outre l'offre de service reprise ci-avant, le FOREM avait mis en place un dispositif d'accompagnement, dénommé « Le Plan Jeunes + », suite à l'Accord de coopération du 31 août 2001 entre l'Etat, les Communautés et les Régions concernant l'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi.

Ce dispositif d'accompagnement avait pour objectif de prévenir le chômage de longue durée et de permettre aux jeunes demandeurs peu qualifiés de prendre position sur le marché de l'emploi via la convention de premier emploi. Il s'adressait obligatoirement aux jeunes de moins de 25 ans qui étaient sortis de l'école depuis moins de 3 mois, qui entraient au maximum dans leur troisième mois d'inscription comme demandeurs d'emploi et qui ne possédaient pas de diplôme de l'enseignement supérieur. Le FOREM a néanmoins élargi l'accès de ce dispositif aux diplômés de l'enseignement secondaire supérieur et de l'enseignement supérieur ou universitaire.

Les bénéficiaires concernés étaient contactés vers la fin de leur troisième mois d'inscription comme demandeur d'emploi afin d'établir une première analyse de leurs besoins en termes d'insertion socioprofessionnelle. Les actions à mettre en œuvre dans le cadre du parcours des personnes étaient contractualisées dans une convention d'insertion. Chaque mois et jusqu'à la fin du parcours d'insertion, les bénéficiaires étaient reçus par le conseiller en accompagnement professionnel. Si, au cours du plan d'action, des demandeurs d'emploi effectuaient un plan de formation, ils pouvaient bénéficier des prestations sociales (indemnités horaires, frais de déplacement et de garderie) du FOREM et/ou d'une allocation d'accompagnement. Ils pouvaient également bénéficier d'une prime d'achèvement, selon des conditions fixées par le FOREM.

#### 2.2.2 Pour ce qui concerne le VDAB

Avant l'accord de coopération, les actions du VDAB en faveur des demandeurs d'emploi étaient surtout axées sur les chômeurs de courte durée, à savoir le groupe cible préventif. Ce groupe cible comprenait les demandeurs d'emploi « récemment » inscrits, à savoir les jeunes (moins de 25 ans) au chômage depuis moins de 6 mois et les plus de 25 ans au chômage depuis moins d'un an. Se basant sur les lignes directrices européennes, le VDAB convoquait les demandeurs d'emploi pour un entretien préliminaire et le démarrage d'un parcours selon les critères suivants :

- plan d'insertion pour les jeunes venant de terminer des études, ayant au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur : après 3 mois de chômage ;
- demandeurs d'emploi infraqualifiés nouvellement inscrits : après 6 mois de chômage ;
- demandeurs d'emploi hautement qualifiés nouvellement inscrits : après 9 mois de chômage.

Avant 2004, le groupe cible curatif n'était pas convoqué activement par le VDAB, les chômeurs faisant partie de ce groupe venaient de leur propre initiative pour suivre un accompagnement et une formation.

2.2.3 En ce qui concerne ACTIRIS (s'appelant à l'époque ORBEM)  
cf. 3.3.3.

2.2.4 En ce qui concerne l'Arbeitsamt  
Cf. 3.3.4.



### 3. LE NOUVEAU SYSTEME DEPUIS JUILLET 2004

#### **3.1 Objectif général et public cible**

##### 3.1.1 Objectif du nouveau système

Le nouveau système a vu le jour après une concertation intensive entre l'autorité fédérale et les Régions et après concertation avec les partenaires sociaux fédéraux. Les accords de base ont été fixés dans l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.<sup>6</sup> Par rapport à la situation antérieure, l'objectif de cet accord était d'obtenir une meilleure articulation entre les actions des Régions et des Communautés (accompagnement et formation) et l'action de l'autorité fédérale (contrôle de la disponibilité), avec un objectif commun : « s'efforcer de réaliser une approche des droits et des devoirs des chômeurs », et ce afin de lutter contre le chômage et en particulier de prévenir le chômage de longue durée. Dans le préambule de l'accord de coopération, on présente les choses comme suit :

« Considérant que les Régions et les Communautés mettent tout en oeuvre pour offrir, à un stade précoce, un accompagnement aux chômeurs de sorte que soit créé, à terme, pour tous les chômeurs un droit à un accompagnement lié à l'obligation d'y collaborer de manière active;

Considérant que les Régions et les Communautés s'engagent à organiser les parcours de manière efficiente de sorte que la disponibilité pour le marché du travail et la recherche d'un emploi soient maximisées;

Considérant que l'Etat fédéral associe le droit aux allocations de chômage à l'obligation pour les chômeurs de chercher activement du travail et de collaborer à toutes les actions qui peuvent renforcer leur position sur le marché du travail;

Considérant que l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés considèrent, chacun en ce qui concerne leurs compétences, le présent accord de coopération et l'approche qui y est développée comme un progrès important dans la gestion active du marché du travail et du régime de chômage ».

Voici les grandes lignes des accords passés :

1. les Régions et la Communauté germanophone intensifient leurs actions d'accompagnement :
  - a. pour les nouvelles entrées dans le chômage, avant d'atteindre les 6 mois de chômage pour les jeunes de moins de 25 ans et avant d'atteindre les 12 mois de chômage pour les plus âgés<sup>7</sup> ;
  - b. pour les chômeurs de longue durée, là où cela s'avère nécessaire, le plus rapidement possible avec un accompagnement intensif ;
  - c. pour les chômeurs qui n'ont pas reçu d'accompagnement au début de leur chômage, avec des efforts maximum pour leur offrir un accompagnement intensif dans les 2 mois qui suivent la réception d'une lettre d'avertissement de l'ONEm.
2. l'Etat fédéral assure un meilleur suivi des chômeurs, grâce à toute une série d'actions permettant d'évaluer la participation du chômeur en vue d'une intégration efficace sur le marché du travail, avec pour objectif de vérifier si le chômeur remplit toujours les conditions pour pouvoir bénéficier d'allocations

---

<sup>6</sup> entériné au niveau fédéral par la loi du 17 septembre 2005, MB 25.07.2007.

<sup>7</sup> ceci correspond à ce qui est prévu dans les lignes directrices européennes pour l'emploi et fait l'objet d'un suivi dans ce cadre via un rapport annuel à présenter à la Commission européenne. Ce volet préventif faisait déjà partie de l'accord de coopération en vigueur antérieurement.

de chômage ou d'allocations d'attente. L'autorité fédérale développe donc un système propre pour contrôler l'intensité de la recherche de travail et ne se base plus uniquement sur l'échange de données avec les Régions (transmissions). Dans le cadre de ce système de suivi, l'autorité fédérale tient compte des actions en cours dans les Régions et la Communauté germanophone afin de ne pas perturber l'accompagnement ;

3. l'échange de données entre l'Etat fédéral et les Régions et Communautés est intensifié et est le plus possible informatisé, et ce dans les deux sens. De cette façon, on limite au maximum la charge administrative pour le chômeur même.

L'autorité fédérale veille notamment à la communication systématique :

- o des données relatives aux chômeurs qui ont été contactés par l'Etat fédéral dans le cadre du système de suivi ;
- o des données relatives à la sortie du chômage qui sont disponibles au sein du réseau de la Banque Carrefour ;
- o des données relatives aux dispenses d'inscription comme demandeur d'emploi accordées aux chômeurs.

Les Régions et Communautés veillent notamment à la communication systématique:

- o des actions suivies par le chômeur (entretiens, propositions de parcours, formations, ...) avec les dates et les périodes d'action, les réactions du chômeur, ... ;
- o des offres d'emploi, des offres de formation et de la suite donnée à celles-ci.

### 3.1.2 Groupe cible auquel s'applique le nouveau système

Le nouveau système s'applique aux chômeurs complets, obligatoirement inscrits comme demandeur d'emploi, qui atteignent une certaine durée de chômage et qui ne sont pas, dans une large mesure, atteints d'une incapacité de travail :

- chômeurs complets : les chômeurs temporaires (encore dans les liens d'un contrat de travail) et les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (avec ou sans allocation de garantie de revenu) ne relèvent donc pas de ce régime ;
- obligatoirement inscrits comme demandeur d'emploi : les chômeurs qui ont obtenu une dispense de l'obligation d'inscription parce que, par exemple, ils suivent une formation professionnelle, des études ou des formations, en raison de prestations dans une ALE, pour des raisons sociales et familiales, ... ne relèvent donc pas de ce régime ;
- qui atteignent une certaine durée de chômage : cette durée de chômage est de 15 mois pour un jeune de moins de 25 ans et de 21 mois pour les autres. La date de début du calcul de cette durée est la première journée indemnisée après le travail ou, pour les jeunes au sortir des études, le jour de la première inscription comme demandeur d'emploi (début du stage d'attente). Le compteur est remis à zéro après une période de 12 mois de travail à temps plein au cours d'une période civile de 15 mois.
- qui ne sont pas, dans une large mesure, atteints d'une incapacité de travail : ceux qui ont une incapacité permanente de travail de 33% et plus tombent complètement en dehors du système de suivi. Ceux qui ont un taux d'incapacité temporaire de travail d'au moins 33 % pour une période de 2 ans au moins voient la procédure suspendue pendant cette période d'incapacité, la durée du chômage étant entre-temps bloquée.

Par rapport à l'article 80, la durée de chômage requise est beaucoup plus courte et est uniforme pour l'ensemble du pays. Le choix du délai a notamment été influencé par la façon de travailler des Régions, qui se base sur les lignes directrices européennes pour l'emploi. En fonction de l'âge du demandeur d'emploi, les services de placement prévoient d'offrir un nouveau départ aux demandeurs d'emploi (sous la

forme d'un accompagnement, d'une formation, d'une expérience professionnelle, ...) après 6 mois au plus tard pour les jeunes et après 12 mois au plus tard pour les plus âgés. Si l'on tient compte d'une action qui démarre alors et qui dure en moyenne quelques mois, ces 15 et 21 mois se situent quelques mois après la fin de cette action, moment où le risque de découragement augmente si les efforts de recherche d'un emploi et les actions n'ont pas débouché sur un travail.

Autre différence par rapport à l'article 80 : ce nouveau système ne vise pas uniquement les chômeurs cohabitants, il concerne également les chefs de famille et les isolés.

La procédure de suivi est également suspendue dans certaines circonstances :

- en cas de travail à temps plein au plus tard au moment du premier entretien, la procédure est suspendue pendant cette période de travail et si cette dernière dure plus de 6 mois, une nouvelle convocation pour l'entretien est envoyée au plus tôt 12 mois après la fin de l'occupation ;
- si on suit certaines actions des Régions/Communautés :

Action	Début	Effet suspensif
Accompagnement individuel	Au cours des 6/12 premiers mois de chômage	12 mois à partir du début de l'action
Accompagnement intensif (au moins 1 action/contact par mois)	Au cours des 2 mois suivant l'avertissement de l'ONEm	Durée de l'action (avec un maximum de 6 mois) + 4 mois
Action de formation intensive (au moins 3 jours par semaine)	Pas d'importance	Durée de l'action + 4 mois

Le nouveau système a été instauré en plusieurs phases:

- à partir du 1er juillet 2004 : les travailleurs de moins de 30 ans
- à partir du 1er juillet 2005 : extension au groupe des moins de 40 ans
- à partir du 1er juillet 2006 : extension au groupe des moins de 50 ans.

L'application de l'article 80 (chômage de longue durée) a été temporairement suspendue selon le même timing.

## **3.2 La procédure au niveau fédéral**

### 3.2.1 Information au sujet de la nouvelle procédure

Dès le début du chômage, l'organisme de paiement fournit des informations au chômeur sur la nouvelle procédure et sur ses droits et devoirs en ce qui concerne la recherche active d'un emploi. Pour les jeunes au sortir des études, cette information est donnée par les services de l'emploi, lors de leur première inscription comme demandeur d'emploi.

Au cours du 7ème mois (< 25 ans) ou du 13ème mois (plus âgés) de chômage, l'ONEm envoie une lettre d'avertissement au chômeur. Cette lettre rappelle l'obligation de collaborer activement aux actions d'accompagnement mises en place par les Régions et de rechercher activement du travail. Cette lettre fixe également la date du premier entretien à l'ONEm. L'organisme de paiement et les services régionaux de l'emploi sont avisés de l'envoi de cette lettre.

### 3.2.2 Les entretiens à l'ONEm

Le premier entretien à l'ONEm a lieu après 15 mois (< 25 ans) ou après 21 mois (plus âgés) de chômage. Au cours de ce premier entretien, les efforts passés du chômeur pour trouver du travail sont évalués, en particulier ceux accomplis au cours des 12 mois

précédant l'entretien. Puisque le chômeur perçoit des allocations et qu'il est demandeur d'emploi, la concentration sur cette période récente de chômage est justifiée, même pour des chômeurs ayant une longue carrière professionnelle en tant que salarié derrière eux.

Le schéma suivant présente les situations qui peuvent se présenter lors de ce premier entretien.

## 1er entretien - schéma général

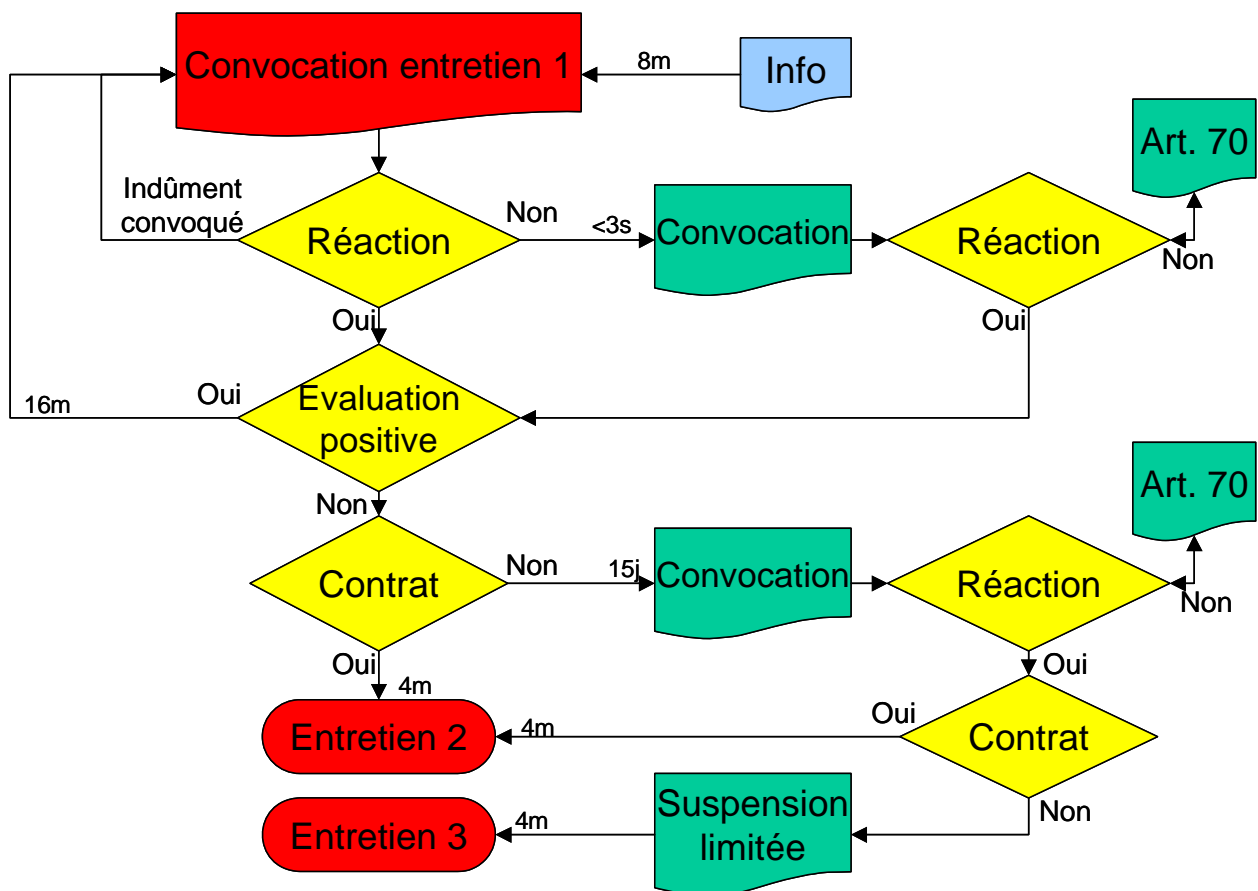


Schéma : ONEm

Si on constate lors de ce premier entretien que le chômeur a déployé suffisamment d'efforts, on ne le reconvoquera au plus tôt que 16 mois après ce premier entretien.

Si on estime que les efforts étaient insuffisants, le facilitateur de l'ONEm propose un plan d'action au chômeur, dans lequel ce dernier s'engage à exécuter un certain nombre d'actions concrètes dans les 4 mois qui suivent.

En principe, 4 mois<sup>8</sup> après le premier entretien, on vérifie au cours d'un deuxième entretien si le chômeur a respecté ses engagements. En cas d'évaluation positive, il sera reconvoqué au plus tôt 12 mois plus tard<sup>9</sup> pour un nouveau premier entretien (début d'un nouveau cycle). En cas d'évaluation négative, le chômeur se voit infliger une

<sup>8</sup> On ne sait pas clairement dans quelle mesure l'ONEm parvient à respecter ces délais.

<sup>9</sup> Idem note en bas de page 8

sanction limitée à titre d'avertissement et un nouvel engagement est pris quant aux actions que le chômeur devra entreprendre au cours des 4 mois qui suivent.

Ces efforts sont alors évalués au cours d'un troisième entretien. En cas d'évaluation positive, le chômeur est convoqué pour un nouveau premier entretien, au plus tôt 12 mois après ce troisième entretien. En cas d'évaluation négative, le chômeur perd ses allocations.

Lors du premier entretien, le chômeur peut se faire accompagner d'une personne de son choix. A partir du deuxième entretien, il ne peut plus se faire assister que par un représentant syndical ou un avocat.

### 3.2.3 Sanctions possibles à la suite de la procédure

#### 3.2.3.1 Ne pas réagir à la convocation aux entretiens (article 70 AR 25.11.1991)

Celui qui, sans raison valable, ne réagit pas à la convocation aux entretiens voit suspendre son droit aux allocations. Cette suspension est temporaire et prend fin:

- si, dans les 3 jours ouvrables après la date prévue pour l'entretien, il justifie son absence à l'aide d'un motif valable.
- s'il se représente dans un bureau du chômage de l'ONEm dans les 30 jours suivant la date prévue pour l'entretien et s'il signe à ce moment-là une convention où il s'engage à entreprendre des actions dans les 4 mois qui suivent, la suspension est alors annulée avec effet rétroactif.
- s'il demande à nouveau à bénéficier d'allocations de chômage après une interruption d'au moins 4 semaines parce qu'il a travaillé ou qu'il a été malade.

Dans tous les autres cas que celui où il signe une convention, le chômeur sera reconvoqué le plus rapidement possible pour un entretien.

#### 3.2.3.2 Sanctions en cas d'efforts insuffisants

Voici schématiquement les sanctions possibles :

##### En cas de refus de signer la convention

	Lors du 1er entretien	Lors du 2ème entretien
Chef de famille	Abaissement pendant 4 mois de l'allocation au niveau du revenu d'intégration (35,07 €/jour)	6 mois d'allocations au niveau du revenu d'intégration (35,07€/jour), ensuite arrêt des allocations
Isolé	Abaissement pendant 4 mois de l'allocation au niveau du revenu d'intégration (26,31 €/jour)	6 mois d'allocations au niveau du revenu d'intégration (26,31 €/jour), ensuite arrêt des allocations
Cohabitant	4 mois de perte d'allocations sauf en cas de revenu faible : alors 2 mois <sup>10</sup>	Arrêt immédiat des allocations, sauf en cas de revenu faible : dans ce cas, encore six mois d'allocations forfaitaires (16,20€/jour)
Si allocations d'attente	4 mois de perte d'allocations	Arrêt immédiat des allocations
En outre, l'entretien suivant est directement le 3ème entretien		

<sup>10</sup> Le revenu net imposable annuel du ménage, sans les allocations de chômage, ne dépasse pas 18.494,60 €, majorés de 739,80 € par personne à charge (montants valables au 1er janvier 2008)

En cas d'efforts insuffisants (= non-exécution de l'engagement pris) :

	Lors du 2ème entretien	Lors du 3ème entretien
Chef de famille	Abaissement pendant 4 mois de l'allocation au niveau du revenu d'intégration (35,07 €/jour)	6 mois d'allocations au niveau du revenu d'intégration (35,07€/jour), ensuite arrêt des allocations
Isolé	Abaissement pendant 4 mois de l'allocation au niveau du revenu d'intégration (26,31 €/jour)	6 mois d'allocations au niveau du revenu d'intégration (26,31 €/jour), ensuite arrêt des allocations
Cohabitant	4 mois de perte d'allocations sauf en cas de revenu faible : alors 2 mois <sup>11</sup>	Arrêt immédiat des allocations, sauf en cas de revenu faible : dans ce cas, encore six mois d'allocations forfaitaires (16,20€/jour)
Si allocations d'attente	4 mois de perte d'allocations	Arrêt immédiat des allocations

Les suspensions complètes des allocations ne prennent fin qu'après avoir travaillé au moins 12 mois au cours d'une période de 18 mois ou qu'après que le chômeur remplit à nouveau les conditions normales d'admissibilité.

### **3.3 La procédure au niveau des Régions/Communautés**

#### 3.3.1 FOREM

##### 3.3.1.1 L'offre de services aux particuliers

L'offre de service décrite au point 2.1.1. est toujours d'actualité. Elle s'est toutefois enrichie d'une nouvelle ligne de conseil, soit *Le Conseil en mobilité interrégionale*. Il s'agit ici :

- de promouvoir et stimuler la recherche active d'emploi en Flandre auprès des particuliers ;
- d'aider le particulier à se présenter sur des offres d'emploi en Flandre (et à Bruxelles), notamment en l'aidant à rédiger son CV et sa lettre de motivation en néerlandais.

##### 3.3.1.2 Le service de base

Suite au Plan d'accompagnement des chômeurs en juillet 2004, le FOREM a mis en place *un service de base* pour pouvoir prendre en charge l'ensemble des demandeurs d'emploi concernés par l'accord de coopération, soit les personnes ciblées par l'ONEM après une certaine durée de chômage et les personnes venant s'inscrire comme demandeurs d'emploi (cfr. ligne directrice européenne n° 1). Ce nouveau dispositif d'accompagnement a donc remplacé le Plan Jeunes +.

Ce service de base comprend :

- une séance collective (dans les 2 mois du ciblage) qui a pour objectif d'informer les personnes sur le dispositif du Plan d'accompagnement des chômeurs et sur les ressources du territoire et qui les rapprochent du marché de l'emploi ;

---

<sup>11</sup> Le revenu net imposable annuel du ménage, sans les allocations de chômage, ne dépasse pas 18.494,60 €, majorés de 739,80 € par personne à charge (montants valables au 1er janvier 2008)

- un entretien individuel de diagnostic qui aboutit à la contractualisation d'un plan d'actions (un mois après la séance collective) et qui a pour objectifs de repérer rapidement si le demandeur d'emploi peut être identifié comme prêt à l'emploi ou si, au contraire, la personne éprouve des difficultés particulières dans le cadre de son insertion professionnelle et de dégager des actions concrètes à mener afin de résoudre ou de trouver des pistes de réponses à ses difficultés, soit à mener seul ou avec l'appui d'un professionnel ;
- un entretien individuel de suivi (3 mois après la contractualisation) qui a pour objectifs de s'assurer que le plan d'actions a été réalisé et de réajuster, au besoin, le parcours de la personne (un second suivi est alors à nouveau programmé 3 mois après).

Ce module d'accompagnement de base a, dès lors, pour objectifs d'initialiser et de réadapter le parcours d'insertion socioprofessionnelle des personnes. Au-delà de ce service de base, ce sont aussi *les actions des autres services internes et externes au FOREM qui sont proposés aux demandeurs d'emploi* (voir l'offre de services décrite aux point 2.1.1.) et notamment l'ensemble des actions organisées dans le cadre de *l'appel à projets* lancé par FOREM Conseil, auprès d'opérateurs d'insertion et de formation<sup>12</sup>, pour les bénéficiaires du Plan d'accompagnement, pour augmenter et diversifier l'offre de services du territoire. Soulignons enfin *l'adressage individualisé des offres d'emploi* que FOREM Conseil a mis en place depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2005 pour augmenter la mise en lien des demandeurs d'emploi avec le marché.

### 3.3.1.3 Jobtonic

Afin de proposer un accompagnement davantage ciblé aux jeunes de moins de 25 ans sortis de l'école et plus particulièrement aux jeunes peu qualifiés non diplômés de l'enseignement secondaire supérieur, le FOREM a mis en place, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007, un nouveau dispositif pour ce public, dénommé « jobtonic ». Ce public, initialement pris en charge dans le cadre du service de base (cfr. point 3.3.1.2.) à partir du 4<sup>ème</sup> mois d'inscription, est dorénavant accompagné dès le 1<sup>er</sup> mois d'inscription dans le cadre de jobtonic. L'objectif visé ici est bien d'assurer un accompagnement adapté aux jeunes et selon leur niveau de qualification, de manière à les positionner directement sur le marché de l'emploi et, par conséquent, de leur éviter de s'enliser dans un chômage de longue durée.

Ainsi, les jeunes peu qualifiés sont contactés dès leur inscription pour un entretien de bilan avec un conseiller. Ce bilan consiste essentiellement en un repérage de leurs compétences techniques et personnelles en lien avec les besoins du marché. Ce bilan permet donc aux jeunes d'entamer directement des démarches de recherche d'emploi adaptées aux opportunités. Nous sommes bien dans une logique « work first ». Ce bilan individuel est ensuite suivi de 7 collectives qui se déroulent tous les 15 jours et qui ont pour objectif de former les jeunes aux techniques de base à la recherche d'emploi et de les stimuler dans leur recherche d'emploi via la dynamique de groupe. Chaque jeune dispose, en outre, d'un plan d'action adapté et remis à jour lors de chaque prestation au FOREM.

Afin de renforcer l'insertion des jeunes peu qualifiés, le FOREM développe également des stratégies locales via les conventions « Grandes Villes ». Ainsi, depuis septembre, une première expérience pilote sur la région de Tournai/Mouscron a été mise en place. Il s'agit, au travers d'une convention partenariale impliquant, d'une part, des partenaires permanents (le FOREM, la Ville et le CPAS) et, d'autre part, les acteurs locaux susceptibles d'apporter une contribution à l'insertion des jeunes en expérimentant une formule précoce et intensive d'accompagnement des jeunes vers et dans l'emploi. En

---

<sup>12</sup> Opérateurs publics, organismes d'insertion socioprofessionnelle, opérateurs privés marchands ...

fonction des résultats obtenus, ce dispositif intégré d'accompagnement sera généralisé sur l'ensemble du territoire wallon.

#### 3.3.1.4 Le Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle

Successeur du Parcours d'insertion, le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle est un dispositif d'accompagnement wallon dont le cadre légal est fixé dans l'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatif au Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle. L'objectif principal de ce dispositif est de mener à un emploi durable et de qualité, dans un délai de deux ans maximum (incluant maximum 6 mois de soutien dans l'emploi). Si tout demandeur d'emploi peut a priori en bénéficier, le dispositif vise tout particulièrement les demandeurs d'emploi connaissant des difficultés importantes d'insertion. Un contrat crédit insertion est signé par le bénéficiaire.

Les personnes qui signent un contrat crédit insertion bénéficient :

- d'un accompagnement privilégié par leur conseiller référent du FOREM qui assure une veille et un suivi actif du parcours de la personne et garantit une concertation entre les services et/ou opérateurs appelés à intervenir dans le parcours d'insertion du demandeur d'emploi ;
- d'un soutien financier car le contrat crédit-insertion ouvre le droit à des titres de transport gratuits (destinés à faciliter les démarches liées à l'accompagnement, la recherche d'emploi, la recherche de formation, etc.) au terme d'un bilan « mobilité » et à la prime de formation et autres avantages (frais de déplacement, de crèche ou garderie...) en cas de participation à une action chez un opérateur ;
- d'un soutien dans l'emploi pendant une période de 6 mois maximum, assuré par un tuteur au sein de l'entreprise et, le cas échéant, par un opérateur d'insertion ;
- d'un parcours plus fluide et plus cohérent grâce à la désignation d'un interlocuteur unique (conseiller référent), en s'appuyant sur le travail déjà réalisé en amont tout en anticipant et en s'articulant sur ce qui se fera en aval.

#### 3.3.1.5 Remarque

Outre les éléments précités, les changements opérés depuis juillet 2004 se traduisent par l'accompagnement obligatoire pour les demandeurs d'emploi concernés par le plan d'accompagnement des chômeurs et par le dispositif « jobtonic » depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2007.

De plus, Le FOREM transmet à l'ONEM, de manière systématique, les informations liées aux actions entreprises par les demandeurs d'emploi, à des absences aux convocations, aux refus d'emploi ou de formation et à des constats de non collaboration.

### 3.3.2 VDAB

#### 3.3.2.1 Généralités

Si le VDAB est en mesure de répondre, en grande partie, à la demande croissante de main-d'œuvre malgré la pénurie grandissante du côté de l'offre, ceci est principalement le résultat de l'approche intégrée<sup>13</sup> lancée en 2004 ayant pour objectif d'atteindre également les demandeurs d'emploi qui, par le passé, ne souhaitaient pas ou ne pouvaient pas participer à l'offre d'accompagnement et de formation en vue de leur (re)mise au travail et qui, de ce fait, s'enlisaient dans le chômage de longue durée. Combinée à la politique d'activation de l'ONEM, l'approche intégrée du VDAB fait en sorte

---

<sup>13</sup> « Sluitende aanpak » en néerlandais



de donner accès à l'ensemble du potentiel de compétences présent au sein de la population active et d'avoir une réserve de main-d'œuvre plus activée, plus différenciée.

A la suite de l'accord de coopération, le VDAB a adapté en profondeur les services qu'il offre. Les schémas d'entrée (sur base de l'âge, de la qualification et de la durée du chômage) ont été fondamentalement modifiés pour pouvoir y intégrer l'activation du comportement de recherche des demandeurs d'emploi par l'ONEm et pour réaliser l'approche intégrée, tant à titre préventif qu'à titre curatif. En outre, le contenu de l'offre a été modifié en profondeur et étendu. Notons un élément révolutionnaire à cet égard : des possibilités de remédiation pour des personnes souffrant de problèmes médicaux, mentaux, psychiques ou psychiatriques graves sont prévues.

L'approche intégrée a pour objectif de donner rapidement à chaque demandeur d'emploi l'offre la plus appropriée pendant sa période de chômage. Une offre qui convient au demandeur d'emploi est le chemin le plus court menant à une occupation durable.

Un modèle d'accompagnement en plusieurs paliers avec une intensité d'accompagnement croissante a été instauré. Il s'agit d'un modèle en entonnoir où les moyens sont mobilisés de façon optimale. Une distinction est faite entre l'action préventive au début du chômage et l'action curative pour les demandeurs d'emploi inoccupés de longue durée. La méthode générale du « parcours » reste le fondement des actions préventives et curatives, même si les groupes cibles diffèrent et si l'entrée se fait différemment.

L'accent est mis sur l'emploi via le placement et l'activation en continu des demandeurs d'emploi, complétés par un accompagnement intensif des demandeurs d'emploi fort éloignés du marché du travail.

### 3.3.2.2 Parcours d'insertion

Ce parcours débute au moment de l'inscription et court pendant toute la durée du chômage :

- Depuis mars 2004, les demandeurs d'emploi se voient proposer systématiquement lors de l'inscription des offres d'emploi appropriées ;
- Depuis mai 2004, le « matching » automatique hebdomadaire a progressivement été mis en oeuvre : chaque semaine, les offres d'emploi nouvellement entrées sont envoyées par lettre ou par mail à tous les demandeurs d'emploi qui remplissent les critères de l'emploi vacant. Depuis novembre 2004, ce système est opérationnel dans l'ensemble de la Flandre avec comme groupe cible les demandeurs d'emploi complets indemnisés et les jeunes ayant terminé leurs études.

### 3.3.2.3 Parcours d'accompagnement

L'accompagnement intensif des demandeurs d'emploi repose sur le principe du parcours d'accompagnement. Cette méthode consiste en un encadrement du demandeur d'emploi par un accompagnateur qui le mène aussi rapidement et aussi efficacement que possible sur la voie d'une occupation durable. Cet accompagnateur fixe, avant le début du parcours, en accord avec le client, des étapes réalistes, orientées vers le marché du travail, en se basant sur les points forts et les points faibles du demandeur d'emploi (entretien préliminaire). Il suit le demandeur d'emploi au cours de ces différentes étapes du parcours et les adapte si nécessaire, en concertation avec le client. Les étapes minimales d'un parcours sont : l'entretien préliminaire, l'établissement du parcours, le parcours d'accompagnement lui-même et l'orientation vers un emploi. En outre, le parcours peut être complété par une formation et une préparation aux entretiens d'embauche, une formation dans un centre, une formation personnalisée, une formation et un accompagnement sur le lieu de travail et une remédiation en cas de problèmes n'ayant pas trait au marché du travail.

#### 3.3.2.4 Actions préventives

Les actions destinées au groupe cible préventif ont subi des adaptations fondamentales afin de pouvoir garantir une approche intégrée avec une attention spécifique pour les groupes à risque. L'objectif est d'intégrer tout demandeur d'emploi de moins de 25 ans dans les actions avant qu'il ne soit demandeur d'emploi depuis six mois complets et tout demandeur d'emploi de plus de 25 ans avant qu'il ne soit demandeur d'emploi depuis plus d'un an.

##### *a) Screening par téléphone*

Les demandeurs d'emploi entrent en considération pour le screening par téléphone :

- s'ils sont infraqualifiés : après 3 mois de chômage ;
- s'ils sont hautement qualifiés de moins de 25 ans : après 3 mois de chômage ;
- s'ils sont hautement qualifiés de plus de 25 ans : après 6 mois de chômage.

Le screening par téléphone auprès du groupe cible préventif poursuit les objectifs suivants :

- mettre au point le dossier du demandeur d'emploi,
- détecter et orienter les demandeurs d'emploi qui ont immédiatement besoin d'accompagnement,
- activer le demandeur d'emploi en l'interrogeant sur sa manière de postuler.

##### *b) Entretien préliminaire et parcours*

Le demandeur d'emploi qui l'est toujours 3 mois après le screening par téléphone est invité à un entretien préliminaire dans le cadre des actions préventives. Il s'ensuit un accompagnement sous forme de parcours avec toutes les étapes nécessaires (formations, stages et autres).

#### 3.3.2.5 Actions curatives

En 2004, des actions curatives systématiques ont également été lancées. Le VDAB s'est engagé à faire une offre d'accompagnement à tous les demandeurs d'emploi qui sont convoqués par l'ONEm dans le cadre du contrôle du chômage de longue durée et qui n'ont pas reçu au cours des 2 années écoulées un accompagnement ou une offre d'accompagnement. Ce système est mis en oeuvre étape par étape en fonction de l'âge.

Le timing de l'approche curative concorde avec le timing de la convocation des demandeurs d'emploi par l'ONEm.

Les actions curatives se déroulent en 3 étapes. Au cours de la première étape, le demandeur d'emploi est convoqué dans un centre d'orientation. Le centre d'orientation prévoit une session collective de 15 heures au cours de laquelle des informations sont données sur les services offerts aux demandeurs d'emploi (VDAB et tiers) ainsi que sur le marché régional de l'emploi. Sur la base d'une auto-analyse, le demandeur d'emploi est orienté sur le marché du travail. A l'issue de cette session au centre d'orientation, un entretien préliminaire a lieu avec le demandeur d'emploi pour convenir avec lui d'un parcours sur mesure. Le parcours d'accompagnement débute alors avec éventuellement une formation ou une expérience professionnelle. La dernière étape consiste en une orientation intensive vers l'emploi pendant 6 mois. A côté des moyens nécessaires à l'établissement du parcours et à l'accompagnement, des moyens ont également été prévus pour offrir plus de formations et d'expériences professionnelles.

Après évaluation des actions curatives, il est clairement apparu que l'offre au sein du VDAB était insuffisante pour les demandeurs d'emploi de longue durée souffrant de « problèmes n'étant pas en rapport avec le marché du travail ». Plus précisément le VDAB n'avait pas, dans son modèle de parcours, de solutions à offrir aux demandeurs d'emploi de longue durée souffrant de problèmes médicaux, mentaux, psychiques ou

psychiatriques graves (problèmes MMPP), combinés ou non à d'autres problèmes. L'accompagnement de ces demandeurs d'emploi a été confié à des partenaires externes spécialisés de trois types d'organisations (travail, aide au travail, et assistance). Cette orientation vers des « accompagnements d'activation » se fait sur la base d'un avis donné par une instance de screening externe (Service spécialisé d'examen du travail – anciennement CGVB), également en sous-traitance.

### 3.3.3 ACTIRIS

Dans le contexte de l'Accord de Coopération sur l'accompagnement et le suivi des chômeurs, ACTIRIS a mis en place en juillet 2004 une dynamique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, à savoir le Contrat de Projet Professionnel (CPP).

Le Contrat de Projet Professionnel aide le demandeur d'emploi (DE) d'une part à définir un objectif professionnel et, d'autre part, à mettre en œuvre les moyens et les actions pour y parvenir. Le CPP fournit donc un accompagnement individualisé aux demandeurs d'emploi en vue de les aider à accroître leur capacité d'insertion professionnelle et leur autonomie dans les démarches à mener pour atteindre leur objectif professionnel.

ACTIRIS convoque donc systématiquement les demandeurs d'emploi pour leur proposer le CPP selon deux axes. ACTIRIS propose cet accompagnement d'une part selon une approche préventive du chômage, c'est-à-dire en proposant un CPP aux demandeurs d'emploi au moment de leur inscription ou réinscription (au troisième mois de leur (ré)inscription). D'autre part, le CPP est proposé aux demandeurs d'emploi appartenant au groupe cible de l'ONEM (c'est-à-dire aux demandeurs d'emploi ayant reçu une lettre d'avertissement de l'ONEM). Le choix de l'approche préventive s'inscrit à la fois dans l'accord de coopération relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, en ciblant une partie de l'accompagnement sur les chercheurs d'emploi inscrits et réinscrits dans l'année, mais également d'autre part dans la stratégie européenne pour l'emploi qui vise à prévenir le chômage de longue durée en proposant aux nouveaux chômeurs un accompagnement individuel.

La mise en place du CPP a introduit des nouveautés dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi en Région bruxelloise :

- la détermination d'un projet professionnel par le demandeur d'emploi et sa contractualisation ;
- la désignation d'un conseiller référent pour le demandeur d'emploi qui reste le même tout au long de son suivi ;
- la systématisation d'une approche préventive et d'une approche curative (convocations des demandeurs d'emploi) ;
- outre l'accompagnement individualisé, le demandeur d'emploi peut bénéficier de certains outils spécifiques liés à la signature du CPP (cartes STIB, chèques langues jeunes, ...).

De plus, trois lignes de force ont été développées dans le cadre du CPP:

- le renforcement des services internes d'ACTIRIS, notamment en termes de ressources humaines (conseillers emploi, conseillers en matière de recherche active d'emploi et de guidance spécifique) ;
- l'élargissement des moyens en E-government mis à la disposition des demandeurs d'emploi plus autonomes ;
- le renforcement des moyens de certains partenaires, notamment les partenaires du réseau de recherche active d'emploi et les missions locales, afin que ceux-ci puissent réaliser les actions décidées dans le cadre d'un contrat.

De plus, ACTIRIS transfère par voie électronique hebdomadairement les données concernant l'accompagnement des chercheurs d'emploi à l'ONEM. Ce transfert de données permet à l'ONEM d'être informé concernant les actions entreprises par les chercheurs d'emploi. Ce transfert de données concerne les entretiens d'orientation des chercheurs d'emploi, le déroulement du parcours d'insertion, les formations suivies, les présentations auprès des employeurs, les séances collectives... ACTIRIS communique également hebdomadairement par voie électronique les radiations des chercheurs d'emploi suite à une absence aux convocations pour ces actions d'accompagnement y compris les absences aux convocations pour les offres d'emploi.

### 3.3.4 Arbeitsamt

#### 3.3.4.1. Public cible

Les actions dans le cadre du plan d'accompagnement visent les publics suivants :

- G1 : tous les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans dont la durée de chômage n'excède pas 3 mois pendant une période de 15 mois avant leur inscription comme demandeur d'emploi ;
- G2 : tous les chômeurs âgés de moins de 50 ans ayant reçu une lettre de convocation de l'ONEM.

Afin que les personnes sans emploi puissent bénéficier le plus tôt possible d'un encadrement structuré, l'Office de l'Emploi a défini, de manière proactive, le groupe cible G1. Cependant, étant donné que les personnes relevant du groupe cible G2 ne peuvent être identifiées que par l'ONEM, c'est seulement suite à un échange de données entre l'ONEM et l'Office de l'Emploi que ce dernier a la possibilité d'identifier et d'accompagner les personnes concernées.

#### 3.3.4.2. Le parcours d'insertion

Une insertion qui se veut effective et efficiente s'articule d'abord sur une démarche coordonnée (et non improvisée). En même temps, les objectifs des stratégies d'insertion doivent être reliés à des exigences qualitatives dans le but d'évaluer dans quelle mesure les actions

- correspondent au besoins de la personne, à ses capacités, ses attentes
- sont centrées sur l'obtention d'un travail sur le premier marché de l'emploi
- se montrent efficaces, même quand il s'agit de cas problématiques
- sont durables
- se montrent efficaces en termes de coûts
- correspondent aux exigences de proximité

Lors de l'inscription formelle, la personne qui a perdu son emploi reçoit une première information sur les services offerts par l'Office de l'Emploi ainsi que sur les actions d'accompagnement qui peuvent lui être proposées par la suite. Elle sera également informée sur l'obligation de coopérer et les conséquences que peut entraîner le non-respect de des obligations. Dans le cadre de ce contact initial on procède également à une première évaluation concernant l'état de santé et d'éventuels problèmes de dysgraphie et dyslexie.

La première séance d'information, organisée dans le cadre de « l'Espace InterActif », accueille entre 12 et 15 personnes et sert d'abord à informer les personnes concernées sur les objectifs, les contenus et les méthodes du processus d'insertion, en veillant à mettre l'accent sur son caractère personnalisé, centré sur les besoins et attentes.

Ensuite, elle permet de rappeler aux demandeurs d'emploi l'obligation de mettre tout en œuvre pour retrouver un emploi le plus rapidement possible et d'insister sur la nécessité d'activer leur propre potentiel. A cet effet on leur présente « l'Espace InterActif », un dispositif d'auto-information dont les différents outils sont mis à la disposition des demandeurs d'emploi gratuitement et sans restriction, afin de permettre une démarche de recherche autonome. En outre, la réunion sert à procéder à un premier matching entre candidats et emplois. En vue d'évaluer leurs chances sur le marché de l'emploi, les participants peuvent vérifier dans quelle mesure leur profil correspond à l'offre et, par la même occasion, s'initier à la recherche d'emploi par voie électronique.

Dans l'optique des entretiens de contrôle du comportement de recherche organisés par l'ONEm, les participants reçoivent un porte-document dans lequel toutes les preuves de la recherche active d'emploi sont rassemblées.

Le porte-document (cf. « Action ! ») est un outil non négligeable dans le cadre de la recherche d'emploi. Il est composé de quatre parties.

- Partie 1 : toutes les données relatives au parcours personnel (CV)
- Partie 2 : l'attestation des connaissances, des capacités et des compétences
- Partie 3 : l'agenda de la recherche d'emploi pour planifier les différentes démarches
- Partie 4 : tous les documents qui servent de preuves de la recherche active d'emploi, le document central étant « la preuve des efforts personnels d'insertion ».

L'élaboration du profil des demandeurs d'emploi est d'une importance capitale dès lors qu'il s'agit de construire un parcours d'insertion personnalisé. Le procédé comprend deux phases : un diagnostic et un pronostic quant aux chances d'insertion sur le marché de l'emploi.

Le diagnostic sert à cerner de manière précise les points forts et les points faibles des demandeurs d'emploi en identifiant notamment une série de caractéristiques telles que la qualification (études, formations, connaissances des langues...), l'expérience professionnelle utile et sa durée, la mobilité et la flexibilité, l'état physique et psychique, la situation de logement, financière, juridique, la motivation et la présentation. Les résultats du diagnostic sont documentés au moyen de l'application informatique Comp.ASS. L'auto-diagnostic permet de se faire une idée de la perception que la personne a d'elle-même en termes d'objectifs, intérêts, préférences etc. et de ces chances de décrocher un emploi. Le diagnostic établi par le conseiller ou moyennant des tests vient compléter le profil en combinant les éléments subjectifs et objectifs. En principe, le processus d'insertion sera d'autant plus long que l'écart entre les deux diagnostics est grand. La motivation des candidats est testée entre autre à l'aide du matching qui est aussi un moyen pour trouver rapidement un emploi.

A partir du diagnostic est posé un pronostic lié à une segmentation de la clientèle en fonction des besoins constatés.

Ainsi, on distinguera entre :

- la clientèle « marché de l'emploi » : son « employabilité » ne fait pas de doute et elle est capable de s'aider soi-même ;
- la clientèle « guidance » : elle a besoin soit d'une aide ponctuelle pour résoudre des problèmes individuels lié à la l'exercice de la profession ou au lieu de travail, soit d'une remise à niveau de ses connaissances en fonction des exigences du marché de l'emploi, soit d'une offre d'aide plus complexe (un ensemble de mesures telles que: profil approfondi, bilan des compétences, tests d'aptitude, conseils psychologiques, assistance sociale, orientation professionnelle, insertion socioprofessionnelle et/ou mesures de qualifications, diverses offres de guidance socio-psychologique) pour faciliter l'accès au marché de l'emploi.

Sur base du profil, il faut définir, au cas par cas, la stratégie à adopter dans le cadre de l'insertion. Le plan d'insertion qui en résulte fera objet d'un contrat. Si l'on constate que les besoins ont changé, il doit être possible d'adapter le plan d'insertion en conséquence. Le processus d'insertion et la relation entre le conseiller et le demandeur d'emploi s'articulent autour du contrat d'insertion. Dans ce contrat, les deux parties s'engagent à réaliser effectivement les démarches (tâches) convenues. Il sert également à renforcer l'auto-responsabilité et le sens de l'initiative du demandeur d'emploi. A cet égard, l'application Comp.ASS se montre d'une grande utilité comme un outil de gestion de la clientèle orienté vers les résultats. S'il s'avère impossible d'aboutir à des solutions susceptibles de donner des résultats concrets, le conseiller est amené à informer l'ONEM sur le manque de coopération du client. Il n'est cependant pas toujours indiqué de choisir cette dernière solution. Ici aussi, la tâche du conseiller consiste à passer les faits au crible et à ne pas assimiler toute forme de résistance à un refus de coopérer. En effet, une communication fondée sur un diagnostic erroné pourrait annihiler les efforts d'insertion consentis jusqu'alors. Les contrats d'insertion peuvent donc être considérés comme un excellent instrument de contrôle des efforts de recherche.

#### 3.3.4.3. Perspectives

Une nouveauté importante sera la mise en place d'un module « assessment » qui permettra d'avoir une vue globale de la situation des candidats en tenant compte des sept domaines de vie centraux : le logement, le travail, la qualification, la situation personnelle, les finances, la santé, la situation juridique.

A partir de ces données, il sera possible, grâce à l'assessment, d'obtenir un profil structuré et différencié du candidat (ressources, compétences etc.) et de faire un bilan aussi bien de sa situation sociale que de sa situation par rapport au marché du travail.

C'est sur ce profil que se baseront les conseillers et les candidats pour définir les objectifs et les tâches lors de l'élaboration du plan d'insertion. Par ailleurs, une fonction « historique » permettra de suivre et d'évaluer l'évolution de la situation de la personne en question.

## 4. ELEMENTS D'EVALUATION DU NOUVEAU SYSTEME

### 4.1 ONEm : rapport semestriel

#### 4.1.1 Contexte général

Dès le lancement de l'accord de coopération, l'ONEm a établi chaque semestre un document détaillé et l'a soumis au comité d'évaluation cité dans l'accord de coopération. Les commentaires suivants se basent sur ces rapports, et plus particulièrement sur le dernier rapport qui a trait à la situation au 31 décembre 2007.

#### 4.1.2 Application de l'article 80 (chômage de longue durée)

Au fur et à mesure de l'entrée en vigueur du nouveau système de suivi du comportement de recherche, l'application de l'article 80 a été suspendu pour le groupe d'âge entrant dans le champ d'application. Etant donné que l'article 80 ne s'appliquait pas aux chômeurs de 50 ans et plus, cet article 80 n'est plus appliqué depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2006 (sauf dans quelques cas exceptionnels pour lesquels la procédure avait été lancée avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006).

Le nombre de décisions d'exclusion des allocations sur base de cet article a évolué comme suit:

<b>Article 80</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Flandre	3.198	1.741	577	88
Wallonie	3.607	1.808	591	131
Bruxelles	734	412	103	3
Pays	7.539	3.961	1.271	222

#### 4.1.3 Le suivi par l'ONEm du comportement actif de recherche : DISPO

Il s'agit ici du suivi du comportement actif de recherche des chômeurs effectué par l'ONEm via la procédure qui lui est propre. Le flux d'information provenant des Régions (transmissions) n'est abordé que dans la partie 4.1.4.

##### 4.1.3.1 Lettres d'avertissement

Au cours de l'ensemble de la période allant de juillet 2004 à décembre 2007 inclus, l'ONEm a envoyé des lettres d'avertissement à 488.760 chômeurs : 52 % étaient destinées à des jeunes de moins 30 ans (le système a démarré en 2004 avec ce groupe cible), 30 % au groupe d'âge des 30 à 40 ans et 18 % au groupe des 40 à 50 ans. Seul un nombre limité de chômeurs a reçu une deuxième (19 %) ou une troisième (0,5 %) lettre d'avertissement car ils étaient à nouveau repris dans la procédure de suivi. Ceci explique qu'au total, 603.574 lettres d'avertissement ont été envoyées.

##### 4.1.3.2 Entretiens et évaluation lors des entretiens

Le 31 décembre 2007, un total de 282.199 entretiens avaient déjà été planifiés. La différence avec les 603.574 lettres envoyées s'explique dans 71.349 cas par le fait que la date du premier entretien n'était pas encore atteinte au 31 décembre 2007. Mais il y a

une explication plus importante : dans 206.124 cas (39 % des lettres pour lesquelles la date de l'entretien était atteinte), la personne avait disparu du groupe cible entre la lettre d'avertissement et le premier entretien parce qu'elle avait suivi une mesure régionale (15.969 cas) ou parce qu'elle n'était plus au chômage (190.155 cas). Cette sortie en raison d'une action régionale est la plus forte en Wallonie<sup>14</sup>.

Il ne faut pas non plus perdre de vue que la nouvelle procédure ne s'applique pas seulement aux chômeurs qui atteignent respectivement leur 15<sup>ème</sup> (< 25 ans) ou leur 21<sup>ème</sup> mois de chômage ; les chômeurs qui avaient déjà dépassé cette durée de chômage lors de l'introduction de la nouvelle procédure ont également été convoqués. Ainsi, l'ONEm a-t-il constaté que la durée de chômage chez les demandeurs d'emploi convoqués pour un premier entretien est moins grande en Flandre qu'en Wallonie et à Bruxelles. En Flandre, 11% des personnes convoquées pour le premier entretien sont au chômage depuis 49 mois ou plus, ce pourcentage est de 19% en Wallonie et de 20% à Bruxelles<sup>15</sup>. Au niveau de la durée du chômage, il ne s'agit donc pas d'un groupe homogène.

Globalement, plus de 96 % des personnes convoquées étaient présentes à l'entretien. On est toutefois frappé par le taux d'absence bien plus élevé pour le 3<sup>ème</sup> entretien (près de 25% chez les plus de 30 ans et près de 36 % chez les plus jeunes). Par ailleurs, le nombre de chômeurs qui passent par l'entièreté de la procédure, à l'inclusion du 3<sup>ème</sup> entretien, ne représente qu'une petite fraction du groupe cible initial qui a reçu une lettre d'avertissement.

Les éléments suivants ressortent du tableau ci-dessous en ce qui concerne le pays :

- lors du premier entretien (évaluation des efforts des 12 mois écoulés) au cours de la première procédure, l'évaluation positive diminue avec l'âge ;
- globalement, lors du 2<sup>ème</sup> entretien (évaluation de l'exécution du contrat), l'évaluation est plus positive que lors du premier entretien, et ce quel que soit l'âge et qu'il s'agisse de la première ou de la deuxième procédure (exception faite pour les jeunes dans la première procédure, où les résultats du premier et du deuxième entretien sont pratiquement identiques) ;
- lors du 3<sup>ème</sup> entretien, l'évaluation positive est notablement moins élevée que lors du 2<sup>ème</sup> entretien.

Ce tableau nous apprend en ce qui concerne les Régions que :

- globalement, c'est en Flandre que le nombre d'évaluations positives est le plus faible, tandis qu'il est le plus élevé en Communauté germanophone, quelle que soit la procédure et qu'il s'agisse du 1<sup>er</sup>, du 2<sup>ème</sup> ou du 3<sup>ème</sup> entretien ;
- les 3 constats globaux faits pour le pays dans l'alinéa précédent s'appliquent également à chacune des Régions séparément.

Ceux qui n'ont pas reçu une évaluation positive lors du premier entretien n'ont fait qu'exceptionnellement l'objet d'une sanction (moins d'une personne sur 1.000 évaluées non positivement) mais ils ont dû signer une convention. Pour ceux qui n'ont pas reçu une évaluation positive lors du 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> entretien, il y a bel et bien une sanction.

---

<sup>14</sup> « Ceci peut s'expliquer par le fait que la Wallonie a consenti des efforts pour accompagner les chômeurs pendant la période « sensible », c'est-à-dire pendant les mois qui suivent l'avertissement. La Flandre, en revanche, prévoit depuis longtemps déjà des mesures d'accompagnement pour le groupe cible » (Evaluation du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, Chambre belge des représentants, 6 janvier 2006 (Doc 51 2195/001), page 16)

<sup>15</sup> Evaluation du plan d'activation du comportement de recherche d'emploi, Chambre belge des représentants, 6 janvier 2006 (Doc 51 2195/001)



Evaluation positive lors de l'entretien (en % du total des entretiens)							
< 30 ans	Part de chaque région	Première procédure			Deuxième procédure		
		1er entretien	2ème entretien	3ème entretien	1er entretien	2ème entretien	3ème entretien
Flandre	24,7	59,4	53,4	39,9	47,0	nd	nd
Wallonie	58,4	66,6	65,4	46,0	52,6	nd	nd
Comm. German.	0,2	79,8	81,8	50,0	68,4	nd	nd
Bruxelles	16,7	60,7	69,4	65,1	58,0	nd	nd
Pays	100,0	63,7	63,6	47,8	52,5	67,2	55,6
30-40 ans	Part de chaque région	Première procédure			Deuxième procédure		
		1er entretien	2ème entretien	3ème entretien	1er entretien	2ème entretien	3ème entretien
Flandre	23,7	49,7	58,7	nd	nd	nd	nd
Wallonie	54,4	57,7	76,1	nd	nd	nd	nd
Comm. German.	0,3	68,6	78,8	nd	nd	nd	nd
Bruxelles	21,6	55,6	79,9	nd	nd	nd	nd
Pays	100,0	55,3	73,4	59,7	57,8	74,0	nd
40-50 ans	Part de chaque région	Première procédure			Deuxième procédure		
		1er entretien	2ème entretien	3ème entretien	1er entretien	2ème entretien	3ème entretien
Flandre	23,2	41,6	nd	nd	nd	nd	nd
Wallonie	57,7	50,8	nd	nd	nd	nd	nd
Comm. German.	0,8	70,5	nd	nd	nd	nd	nd
Bruxelles	18,3	50,0	nd	nd	nd	nd	nd
Pays	100,0	48,1	nd	nd	nd	nd	nd

Source : ONEm (cumulatif de juillet 2004 au 31.12.2007)

#### 4.1.3.3 Sanctions de l'ONEm sur base des entretiens

Comme exposé au point 3.2.3.2., l'ONEm peut, lors de ces entretiens, infliger des sanctions pour manque de collaboration.

De prime abord, ce qui frappe le plus est la part importante de sanctions prises en Wallonie, qui est plus élevée que la part de la Wallonie dans le chômage complet indemnisé des moins de 50 ans (Flandre : 32,96 %, Wallonie : 49,62 % et Bruxelles : 17,42 %). Toutefois, si on tient compte du fait que le système requiert une durée de chômage d'au moins 15 mois (<25 ans) ou 21 mois (autres) avant que n'ait lieu le premier entretien et que le deuxième entretien se déroule au plus tôt 4 mois plus tard, cette part de chaque région peut aussi être envisagée par rapport au nombre de chômeurs complets de moins de 50 ans au chômage depuis au moins 2 ans (Flandre : 25,1 %, Wallonie : 55,2 % et Bruxelles : 19,7 %). Le principal constat à tirer est la sous-représentation de Bruxelles dans les sanctions.

<b>Nombre de limitations et exclusions d'allocations après entretien ONEm - cumul période juillet 2004 - décembre 2007</b>				
<b>Limitations allocations (4 mois)</b>	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Après 1er entretien	6	6	0	12
Après 2ème entretien	2.386	5.312	1.201	8.899
Après 3ème entretien	0	0	0	0
Total	2.392	5.318	1.201	8.911
<b>Exclusions (durée illimitée)</b>	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Après 1er entretien	0	0	0	0
Après 2ème entretien	115	122	55	292
Après 3ème entretien	913	1.894	506	3.313
Total	1.028	2.016	561	3.605
<b>Total limitations + exclusions</b>	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Après 1er entretien	6	6	0	12
Après 2ème entretien	2.501	5.434	1.256	9.191
Après 3ème entretien	913	1.894	506	3.313
Total	3420	7.334	1.762	12.516
<b>Total en % du pays</b>	Flandre	Wallonie	Bruxelles	Pays
Après 1er entretien	50	50	0	100
Après 2ème entretien	27	59	14	100
Après 3ème entretien	28	57	15	100
Total	27	59	14	100

Source : ONEm, traitement SPF ETCS

En ce qui concerne le profil des sanctionnés (sanctions + application de l'article 70), on peut dire que :

- il y a une prédominance d'hommes (59,7 % pour le pays, variant de 58 % en Flandre et en Wallonie à 65 % à Bruxelles, tandis que dans le groupe total des chômeurs complets indemnisés, les hommes ne représentent que 49,3% du total) ;
- les infraqualifiés sont surreprésentés : 90 % ont au maximum un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, tandis que ce groupe ne représente que 80 % des chômeurs complets indemnisés de moins de 50 ans ;
- 63 % des personnes sanctionnées bénéficiaient d'allocations sur la base des études (49 % en Flandre, 56 % à Bruxelles et 74 % en Wallonie), alors que ce groupe ne représente que 35 % des chômeurs complets indemnisés de moins de 50 ans ;
- 40 % des personnes sanctionnées sont des chefs de famille, 32 % des isolés et 27 % des cohabitants, alors que ces groupes représentent respectivement 37 %, 23 % et 40 % des chômeurs complets indemnisés de moins de 50 ans<sup>16</sup>.

#### 4.1.3.4 Chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté

Tout comme avant 2004, l'ONEm a pris un certain nombre de décisions de suspension du droit aux allocations sur la base de l'article 51 de l'arrêté portant réglementation du chômage (chômage volontaire). On retrouve notamment dans cette catégorie les décisions que l'ONEm fonde sur une transmission des Régions pour refus d'emploi et refus de formation professionnelle. Ces suspensions sur la base d'une transmission ne représentent toutefois qu'une partie limitée des décisions prises par l'ONEm sur base de cet article. Tout comme pour la période d'avant 2004, la majeure partie d'entre elles consiste en des décisions prises en raison du licenciement par l'employeur pour faute du travailleur ou en raison d'abandon d'emploi par le travailleur sans motif valable.

<sup>16</sup> Peut-être y a-t-il ici un « effet de rattrapage » qui joue par rapport à l'ancien article 80, qui ne touchait pas aux chefs de famille et aux isolés.

Pour interpréter l'évolution les chiffres au fil des années (cf. annexe 1), il faut en outre tenir compte du fait que depuis 2004, l'application de l'article 51 a été étendue notamment au refus d'outplacement et au refus de collaboration avec la cellule pour l'emploi mise en place en cas de restructuration.

#### 4.1.3.5 Application de l'article 70 de l'arrêté portant réglementation du chômage

Il s'agit ici de situations où l'ONEm prend une décision de cessation temporaire du paiement des allocations parce que le demandeur d'emploi ne réagit pas aux convocations et n'est pas présent aux entretiens prévus (cf. 3.2.3.1.). Il convient ici aussi, si on compare avec la période précédant 2004, de tenir compte du fait qu'il s'agit d'une toute nouvelle application de cet article 70. L'annexe 1 ventile les applications de l'article 70 de la manière suivante : d'une part, les applications découlant de la nouvelle procédure DISPO et d'autre part, les applications classiques (principalement contrôle de la composition du ménage).

Dans le courant de 2007, 12.539 décisions « article 70 » ont été signifiées aux chômeurs. A la date du 31 décembre 2007, la suspension temporaire était encore en cours pour 7.057 chômeurs. Il ne faut en effet pas oublier que cette exclusion se poursuit au plus tard jusqu'au moment où le chômeur se présente au bureau de chômage de l'ONEm. S'il réagit rapidement (dans les 30 jours après le jour prévu pour l'entretien), la décision d'exclusion n'a pas d'effet réel, puisqu'elle peut être annulée avec effet rétroactif. Le rapport d'évaluation de l'ONEm de début 2006 (situation au 31.12.2005) nous apprend que, dans à peine 60 % de ces décisions « article 70 », il y a effectivement eu au moins 1 jour non indemnisé. Quatre mois après la décision, 11% étaient au travail, 55% étaient à nouveau chômeur indemnisé, 4% étaient malade et les 30 autres % ne se trouvaient plus dans la banque de données de l'ONEm.

Ces 12.539 décisions étaient réparties de la façon suivante entre les Régions : 30 % en Flandre, 45 % en Wallonie et 24 % à Bruxelles.

#### 4.1.4 Transmissions de données provenant des Régions et suites données par l'ONEm

Depuis le nouvel accord de coopération de 2004, la transmission des données en provenance des Régions se fait principalement par voie électronique. Dans certains cas, cette transmission électronique est complétée par une transmission papier contenant un plus grand nombre d'éléments pouvant être utiles pour l'évaluation par l'ONEm.

Globalement, il est possible d'affirmer que le nombre de transmissions a fortement augmenté depuis l'entrée en vigueur du nouvel accord de coopération. Alors qu'en 2003, on ne comptait que 10.490 transmissions pour l'ensemble du pays, ce nombre est passé à 57.237 en 2007 (chiffre épuré des doubles transmissions). Cette évolution vaut pour toutes les Régions, mais plus particulièrement pour la Wallonie (2007 par rapport à 2003 : Flandre + 484 %, Wallonie + 3.179 %, Bruxelles + 180 %). Les comparaisons entre Régions sont toutefois rendues plus difficiles en raison de la différence dans la politique menée (manière de communiquer les offres d'emploi, nature et fréquence des convocations des demandeurs d'emploi, ...). Il est également difficile de retracer l'évolution dans le temps en raison des modifications apportées au fil des années aux catégories de transmissions : alors que jusqu'en 2003, plus de 90% des transmissions étaient classées sous la rubrique « absent à la convocation », en 2007, 73% des transmissions sont cataloguées dans la rubrique « radiation ». Cette rubrique « radiation » signifie que le chômeur n'est plus inscrit comme demandeur d'emploi mais ne renseigne en rien quant au motif de la radiation comme demandeur d'emploi. De telles transmissions ne donnent normalement pas lieu à une sanction au sens propre du terme (application de l'article 51 AR 25.11.1991), mais à une décision de l'ONEm

entraînant provisoirement la suppression du droit aux allocations pour le motif suivant « n'est plus inscrit valablement comme demandeur d'emploi » (article 58 de l'AR 25.11.1991), une des conditions de base pour le droit aux allocations (cf. également à ce sujet l'annexe 1). En ce qui concerne la nature des transmissions, on est surtout frappé par l'augmentation du nombre de transmissions en Wallonie faisant suite à une offre de travail. Dans les autres Régions, le nombre de transmissions de ce type est très limité (Flandre) voire quasiment inexistant (Bruxelles<sup>17</sup>). L'annexe 2 donne une évolution au fil du temps de toutes les transmissions, avec la suite donnée par l'ONEm.

Si nous ventilons les transmissions selon les personnes à qui DISPO s'applique ou non, de fortes différences régionales sont observées (cf. tableau suivant).

En ce qui concerne la suite donnée par l'ONEm à ces transmissions, force est de constater que globalement, pour l'ensemble du pays, 56 % des transmissions ne donnent pas lieu à une sanction de l'ONEm (54 % pour la Flandre, 61 % pour la Wallonie et 47 % pour Bruxelles). Le classement sans suite de ces transmissions s'explique principalement par le fait qu'il s'agit d'un chômeur qui n'a pas droit aux allocations (pas de demande d'allocations, au travail, malade, suspendu, ...), ces cas représentant quelque 60 % des cas classés sans suite. Dans près de 7 %, l'organisme régional avait convoqué le chômeur à une mauvaise adresse mais le chômeur était bel et bien en règle auprès de l'ONEm. Il y a aussi les chômeurs qui sont dispensés d'inscription comme demandeur d'emploi (pour études, pour raisons sociales et familiales) ou les transmissions qui ont été retirées après coup par l'organisme régional (ensemble quelque 4 %). Ce n'est que dans les 29 % des cas restants que le classement sans suite est le résultat d'une appréciation du bureau du chômage de l'ONEm.

Toujours en ce qui concerne la suite donnée par l'ONEm, on observe des différences importantes non seulement entre Régions mais aussi selon qu'il s'agit d'une transmission au sein du groupe cible de DISPO ou au sein du groupe hors DISPO. Ceci indique une différence dans la qualité des transmissions de la part des Régions plutôt qu'un traitement différent au sein de l'ONEm.

<b>2007 (dans le cadre DISPO)</b>	Transmissions (épurées des doublons)	Sans suite (en %)	Avec sanction (en %)	Avec lettre d'information (en %)	% de sanctions par rapport aux décisions	Part régionale dans les transmissions (en %)
Flandre	11.948	48,6	51,0	0,4	51,0	48,4
Wallonie	10.418	54,1	45,8	0,0	45,8	42,2
Bruxelles	2.332	43,5	56,4	0,1	56,4	9,4
Pays	24.693	50,4	49,3	0,2	49,3	100,0
<b>2007 (hors cadre DISPO)</b>	Transmissions (épurées des doublons)	Sans suite (en %)	Avec sanction (en %)	Avec lettre d'information (en %)	% de sanctions par rapport aux décisions	Part régionale dans les transmissions (en %)
Flandre	20.667	57,8	32,7	9,5	32,7	63,5
Wallonie	8.527	69,6	22,0	8,4	22,0	26,2
Bruxelles	3.345	50,1	19,0	31,0	19,0	10,3
Pays	32.539	60,2	28,4	11,4	28,4	100,0

Source : ONEm, traitement SPF ETCS

<sup>17</sup> au cours de la séance du comité d'évaluation du 18 février 2008, le fonctionnaire dirigeant d'ACTIRIS a déclaré que celles-ci sont contenues dans les transmissions « radiations » mais qu'à partir de mars 2008, elles seraient répertoriées séparément.

#### 4.1.5 Estimation de l'effet de la procédure d'activation

##### 4.1.5.1 Evolution du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés pour la période 2002-2007

L'ONEm a représenté l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en prenant le quatrième trimestre de 2002 comme situation de départ (index 100). On a ensuite exprimé, par groupe d'âge et pour le quatrième trimestre de chaque année, l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en un pourcentage par rapport à la situation de départ. Ceci donne le tableau suivant pour l'ensemble du pays.

Pays	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	100	109	<b>105</b>	<b>100</b>	<b>94</b>	<b>85</b>
30-39 ans	100	107	108	<b>102</b>	<b>90</b>	<b>81</b>
40-49 ans	100	107	117	116	<b>110</b>	<b>94</b>
50 ans et plus	100	153	211	264	302	316

**gras = procédure DISPO d'application**

Source : ONEm

Ceci a permis à l'ONEm de montrer que la tendance à la baisse du chômage ne peut pas uniquement s'expliquer par la conjoncture économique, étant donné qu'elle s'est également maintenue pendant des périodes de basse conjoncture.

Cet effet de DISPO est observable dans toutes les Régions, même si ce n'est pas avec la même intensité (le plus fortement en Flandre, le plus faiblement à Bruxelles). D'un point de vue relatif, l'effet est plus grand pour le groupe des 30-40 ans que pour les plus jeunes. Dans le tableau ci-dessous, l'indice a été mis à 100 pour le trimestre qui a précédé le lancement de DISPO (pour les jeunes : le 2<sup>ème</sup> trimestre de 2004, pour les 30-40 ans : le 2<sup>ème</sup> trimestre de 2005), et les situations au cours du 2<sup>ème</sup> trimestre de chaque année ont été comparées dans le temps.

<b>Flandre</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	86	101	100	<b>94</b>	<b>86</b>	<b>74</b>
30-39 ans	94	104	104	100	<b>88</b>	<b>74</b>
<b>Wallonie</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	92	98	100	<b>95</b>	<b>90</b>	<b>86</b>
30-39 ans	91	97	98	100	<b>91</b>	<b>79</b>
<b>Bruxelles</b>	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	87	96	100	<b>96</b>	<b>93</b>	<b>90</b>
30-39 ans	87	96	99	100	<b>98</b>	<b>93</b>

**gras = procédure DISPO d'application**

Source : ONEm

##### 4.1.5.2 Evolution du nombre de non demandeurs d'emploi indemnisés pour la période 2002-2007.

Il ressort de l'analyse de l'évolution du nombre de chômeurs indemnisés qui sont dispensés de l'inscription obligatoire comme demandeur d'emploi que le régime DISPO a également une influence sur le nombre de chômeurs en formation professionnelle, sur le

nombre de chômeurs qui reprennent des études et sur le nombre de chômeurs qui ne sont temporairement plus demandeurs d'emploi pour raisons sociales et familiales.

La dispense d'inscription comme demandeur d'emploi pour suivre une formation professionnelle (dans un centre du service compétent ou dans une entreprise via la PFI) n'est accordée que s'il s'agit d'une formation professionnelle intensive.

La dispense pour suivre des études requiert généralement aussi des efforts intensifs de la part du chômeur, en particulier s'il s'agit de suivre des études de plein exercice dans l'enseignement supérieur. Pour de telles études, le chômeur reçoit à sa demande une dispense d'inscription comme demandeur d'emploi pour chaque année scolaire, à condition qu'il ait réussi l'année scolaire précédente. Hormis pour des études qui correspondent à des fonctions critiques, il faut que le chômeur soit au chômage depuis au moins 1 an au moment où il entame les études. Le chômeur peut obtenir une dispense pour un autre type d'étude intensive : les formations données par les classes moyennes. Une troisième catégorie requiert des efforts moins intensifs de la part du chômeur : il s'agit de toutes sortes d'études et de formations qui ne sont pas données dans le cadre de l'enseignement à temps plein mais dont le directeur de l'ONEm estime qu'elles accroissent les opportunités professionnelles et les possibilités d'intégration du demandeur d'emploi. Dans ce cas, la durée de la dispense est limitée à la durée de la formation proprement dite (pas par année scolaire). Pendant cette dispense, le chômeur conserve son allocation de chômage normale.

La dispense pour raisons sociales et familiales peut être demandée par un chômeur qui, pendant un temps, ne veut plus chercher activement du travail parce qu'il rencontre des difficultés familiales ou sociales qui rendent cette recherche difficile. Ces difficultés peuvent concerner la famille proche ou des personnes habitant sous le même toit. Au cours de cette période, qui peut durer six ans maximum au total, le chômeur perçoit une allocation réduite : 265,72 € par mois les 2 premières années, 215,8 € par mois les 4 années suivantes.

Dans tous ces cas de dispense, le chômeur n'est pas seulement dispensé de l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi mais aussi de toutes les obligations dérivées (comme le fait d'accepter une formation convenable, d'être disponible pour le marché du travail et de rechercher activement du travail).

L'évolution du nombre de personnes ayant une dispense de ce type est présentée ci-dessous, le 4<sup>ème</sup> trimestre 2002 étant égal à 100.

Formation professionnelle	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	100	111	<b>126</b>	<b>132</b>	<b>124</b>	<b>120</b>
30-39 ans	100	118	132	<b>139</b>	<b>153</b>	<b>146</b>
40-49 ans	100	123	149	168	<b>181</b>	<b>225</b>
Etudes	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	100	109	<b>127</b>	<b>142</b>	<b>130</b>	<b>122</b>
30-39 ans	100	113	127	<b>146</b>	<b>173</b>	<b>166</b>
40-49 ans	100	109	130	146	<b>172</b>	<b>255</b>
Raisons familiales et sociales	2002	2003	2004	2005	2006	2007
< 30 ans	100	81	<b>85</b>	<b>130</b>	<b>145</b>	<b>146</b>
30-39 ans	100	85	74	<b>82</b>	<b>125</b>	<b>139</b>
40-49 ans	100	87	78	94	<b>117</b>	<b>177</b>

**gras = procédure DISPO d'application**

Indice au 4<sup>ème</sup> trimestre pour chaque année.

Source : ONEm

En ce qui concerne la formation professionnelle et la reprise d'études, il convient de noter les éléments suivants :

- l'augmentation se produit pour toutes les classes d'âge, également pour les plus de 50 ans qui ne relèvent pas de DISPO ;
- la tendance à la hausse devient même plus marquée au fur et à mesure que l'âge augmente ;
- cette évolution n'est pas observée pour la Flandre, où depuis l'introduction de DISPO pour les groupes d'âge qui entrent dans son champ d'application, le nombre de dispenses pour formation professionnelle ou études diminue.

En ce qui concerne la dispense pour raisons familiales et sociales, il convient de noter les éléments suivants :

- l'augmentation est la moins prononcée pour le groupe d'âge des 30-40 ans ;
- l'augmentation se produit dans toutes les Régions mais avec une intensité fort différente :
  - pour les moins de 30ans, si on prend le 2ème trimestre 2004 comme base 100, ceci donne pour le 2<sup>ème</sup> trimestre de 2007 un indice 131 en Flandre, 396 en Wallonie et 503 à Bruxelles ;
  - pour le groupe d'âge des 30-40 ans, si on prend le 2ème trimestre 2005 comme base 100, ceci donne pour le 2<sup>ème</sup> trimestre de 2007 un indice 120 en Flandre, 462 en Wallonie et 494 à Bruxelles.

Il faut noter ici qu'avant l'instauration de DISPO, l'utilisation de cette possibilité était un phénomène principalement flamand de sorte que l'on peut parler ici d'un mouvement de rattrapage.

## **4.2 Tableau des services régionaux de l'emploi**

Tous les six mois, les services régionaux de l'emploi établissent une statistique standardisée relative au groupe cible du nouveau système.

La population de base pour cette statistique est constituée des chômeurs qui, au cours d'un semestre déterminé ont :

- soit reçu une lettre d'avertissement de l'ONEm ;
- soit eu un entretien à l'ONEm où il a été estimé qu'ils n'avaient pas fait suffisamment d'efforts pour chercher du travail.

Pour ces deux sous-groupes, également ventilés selon le groupe d'âge auquel ils appartiennent, l'évolution de leur situation dans les 12 mois qui suivent et leur situation dans les 24 mois précédant l'action de l'ONEm sont examinées.

Pour cette population, nous pouvons donc regarder dans quelle mesure elle a été reprise dans des actions des Régions au cours de cette période de 3 ans et demi, ainsi que le nombre de transmissions relatives à ces personnes et le nombre de ces personnes en emploi à la fin de la période considérée.

Vous trouverez ci-après un résumé des derniers tableaux fournis. Il s'agit de la population de la deuxième moitié de 2006 (les personnes convoquées par l'ONEm d'une part et celles ayant eu un entretien négatif avec l'ONEm d'autre part).

La période considérée pour les actions est donc celle allant de juillet 2004 à décembre 2007. Bien entendu, au cours de cette période, un demandeur d'emploi peut avoir participé à différentes actions (par exemple, d'abord un accompagnement intensif et ensuite une formation intensive).

En ce qui concerne la sortie vers le travail, il s'agit de la situation fin décembre 2007.

Globalement, ce qui ressort de ces données (avec des différences régionales assez fortes) est que :

- la majeure partie des demandeurs d'emploi s'est vu proposer au moins une action par les Régions (généralement 85 % ou plus) ;
- une grande partie de ces demandeurs d'emploi ont disparu du chômage pendant au moins 3 mois pendant cette période (nouvelle date Eurostat). Par Région, cela donne les pourcentages suivants : 78 % en Flandre, 50 % en Wallonie, 94 % en Communauté germanophone et 48 % à Bruxelles ;
- une part non négligeable d'entre eux était au travail à la fin de 2007 (43 % en Flandre, 28 % en Wallonie, 19 % en Communauté germanophone et 32 % à Bruxelles).



LETTRE D'AVERTISSEMENT RECUE ENTRE JUILLET 2006 ET DECEMBRE 2006 - période prise en compte : juillet 2004 à décembre 2007

	EN CHIFFRES ABSOLUS				EN % DU GROUPE DE DEPART			
	VDAB	FOREM	ARBEITSAMT	ACTIRIS	VDAB	FOREM	ARBEITSAMT	ACTIRIS
<b>&lt; 30 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	14.699	29.139	198	7.349	100	100	100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	8.911	25.626	177	6.421	61	88	89	87
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	229	2.716	0	360	2	9	0	5
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	14.440	24.448	198	6.939	98	84	100	94
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	9.865	20.893	170	3.595	67	72	86	49
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	5.110	7.429	54	1.416	35	25	27	19
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	308	6.175	177	6.243	2	21	89	85
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	12.214	15.005	189	3.781	83	51	95	51
Transmissions à l'ONEm	2.121	825	7	220	14	3	4	3
En emploi fin décembre 2007	7.242	9.398	57	2.765	49	32	29	38
<b>30-40 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	8.767	25.136	90	3.599	100	100	100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	6.088	22.505	83	3.115	69	90	92	87
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	268	994	0	241	3	4	0	7
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	6.475	21.548	90	3.351	97	86	100	93
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	5.909	17.946	66	1.620	67	71	73	45
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	3.627	5.200	18	763	41	21	20	21
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	594	1.608	73	2.884	7	6	81	80
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	6.689	11.829	84	1.834	76	47	93	51
Transmissions à l'ONEm	1.037	1.093	2	116	12	4	2	3
En emploi fin décembre 2007	3.754	6.258	16	1.229	43	25	18	34
<b>40-50 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	5.730		96	5.427	100		100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	4.302		95	4.986	75		99	92
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	271		0	716	5		0	13
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	5.442		96	4.701	95		100	87
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	3.976		67	2.320	69		70	43
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	2.137		10	634	37		10	12
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	554		73	4.044	10		76	75
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	3.898		85	2.008	68		89	37
Transmissions à l'ONEm	645		2	146	11		2	3
En emploi fin décembre 2007	2.096		7	1.180	37		7	22

DE = demandeur d'emploi

ENTRETIEN NEGATIF A L'ONEM ENTRE JUILLET 2006 ET DECEMBRE 2006 - période prise en compte : juillet 2004 à décembre 2007

	EN CHIFFRES ABSOLUS				EN % DU GROUPE DE DEPART			
	VDAB	FOREM	ARBEITSAMT	ACTIRIS	VDAB	FOREM	ARBEITSAMT	ACTIRIS
<b>&lt; 30 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	3.036	2.480	18	940	100	100	100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	2.711	2.359	18	892	89	95	100	95
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	39	282	0	24	1	11	0	3
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	2.988	1.867	18	910	98	75	100	97
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	2.238	1.214	17	579	74	49	94	62
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	1.618	803	5	153	53	32	28	16
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	247	700	18	808	8	28	100	86
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	2.286	1.272	18	570	75	51	100	61
Transmissions à l'ONEm	822	303	1	79	27	12	6	8
En emploi fin décembre 2007	1.066	521	6	314	35	21	33	33
<b>30-40 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	1.594	4.292	46	1.629	100	100	100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	1.349	4.026	45	1.563	85	94	98	96
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	8	239	0	42	1	6	0	3
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	1.586	3.780	46	1.586	99	88	100	97
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	1.189	3.241	44	991	75	76	96	61
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	790	1.095	11	267	50	26	24	16
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	53	1.423	40	1.405	3	33	87	86
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	1.250	2.393	43	977	78	56	93	60
Transmissions à l'ONEm	619	440	1	91	39	10	2	6
En emploi fin décembre 2007	559	962	1	528	35	22	2	32
<b>40-50 ans</b>								
Total avec lettre d'avertissement de l'ONEm au 2ème semestre 2006	450		1	129	100		100	100
Enregistrés comme demandeur d'emploi à ce moment	394		1	126	88		100	98
DE ayant eu une proposition d'accompagnement, sans sanction du DE	5		0	4	1		0	3
DE ayant participé à au moins une action (par individu) dont :	444		1	125	99		100	97
Accompagnement intensif (terminé ou en cours)	347		1	83	77		100	64
Formation professionnelle intensive (terminée ou en cours)	263		1	12	58		100	9
Autres actions d'accompagnement (terminées ou en cours)	39		1	115	9		100	89
Sortie du chômage durant la période d'évaluation (nouvelle date EUROSTAT)	332		1	62	74		100	48
Transmissions à l'ONEm	98		0	5	22		0	4
En emploi fin décembre 2007	142		0	30	32		0	23

DE = demandeur d'emploi

### **4.3 Etude du FOREM pour le groupe d'âge des moins de 30 ans**

#### **4.3.1 Objet de l'étude**<sup>18</sup>

Il s'agit d'une étude réalisée par le FOREM en 2007, avec la collaboration méthodologique de l'Université de Liège.

L'étude se cantonne aux jeunes de moins de 30 ans, qui ont reçu un avertissement de l'ONEm au cours de la deuxième moitié de 2004. Ceux-ci ont été suivis pendant 9 mois, en examinant 3 types d'actions : l'accompagnement, la formation et l'entrée dans l'emploi.

L'étude a également porté sur des groupes de contrôle :

1. pour les jeunes proprement dits, un groupe comparable a été sélectionné au cours de la deuxième moitié de 2003 ;
2. pour la correction des différences éventuelles au niveau de la conjoncture, les auteurs ont travaillé comme suit : les 30 à 40 ans qui auraient été repris dans DISPO si cette mesure avait déjà existé au cours de la deuxième moitié de 2003 sont comparés aux 30 à 40 ans qui auraient été repris dans DISPO au cours de la deuxième moitié de 2004. Etant donné que DISPO ne s'appliquait pas encore à ce groupe d'âge au cours des deux périodes, ceci permet de neutraliser les facteurs externes.

#### **4.3.2 Différence selon la « distance » à l'emploi**

L'étude fait d'abord une distinction entre ceux qui sont proches du marché du travail et ceux qui en sont plutôt éloignés, selon que la personne a travaillé ou non au cours de la période de six mois précédant la lettre d'avertissement.

Pour ceux qui sont proches du marché du travail (au moins 1 jour de travail au cours des six mois précédant la lettre d'avertissement), la sortie du chômage suivante a été constatée 9 mois après la lettre d'avertissement :

	Avant DISPO	Avec DISPO
Accompagnement, formation ou emploi	68,5 %	88,0 %
Formation ou emploi	64,8 %	69,5 %
Emploi	62,9 %	67,2 %

Pour la sortie vers l'emploi, l'effet est le plus grand pour les femmes non qualifiées : la sortie avant DISPO est de 43,7 % ; elle est de 53,9 % avec DISPO.

Pour ceux qui étaient éloignés du marché de l'emploi (n'ayant eu aucun jour de travail au cours des 6 mois précédant la lettre d'avertissement), la sortie du chômage suivante a été constatée 9 mois après la lettre d'avertissement :

	Avant DISPO	Avec DISPO
Accompagnement, formation ou emploi	33,4 %	78 %
Formation ou emploi	25,3 %	28,2 %
Emploi	23,3 %	24,9 %

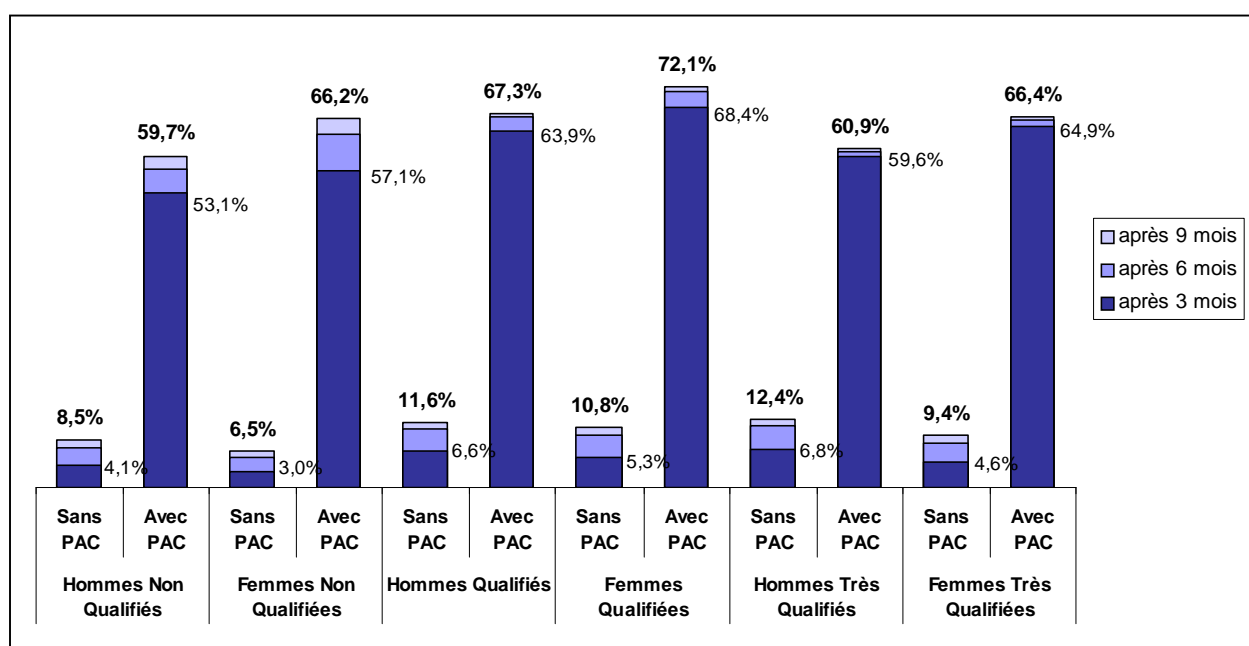
<sup>18</sup> « Evaluation de la 1<sup>ère</sup> phase du plan d'accompagnement des chômeurs : suivi longitudinal des bénéficiaires et analyse d'efficacité » (étude réalisée par le Forem, avec la collaboration méthodologique de l'Ulg)

### 4.3.3 Efficacité de DISPO au niveau individuel

Ici, la situation avant 2004 (groupe de contrôle) est comparée avec la nouvelle procédure, et ce sur 3 terrains : participation à l'accompagnement, participation à une formation et sortie vers l'emploi. La période visée se situe 9 mois après réception de la lettre d'avertissement de l'ONEM (ou pour le groupe de contrôle, 9 mois après la réception de la lettre si le système avait déjà existé).

#### 4.3.3.1 Effets en matière d'accompagnement

Figure : Effet du PAC (plan d'accompagnement des chômeurs) sur la participation aux actions d'accompagnement des sous-populations (sexe et qualification)



source : FOREM

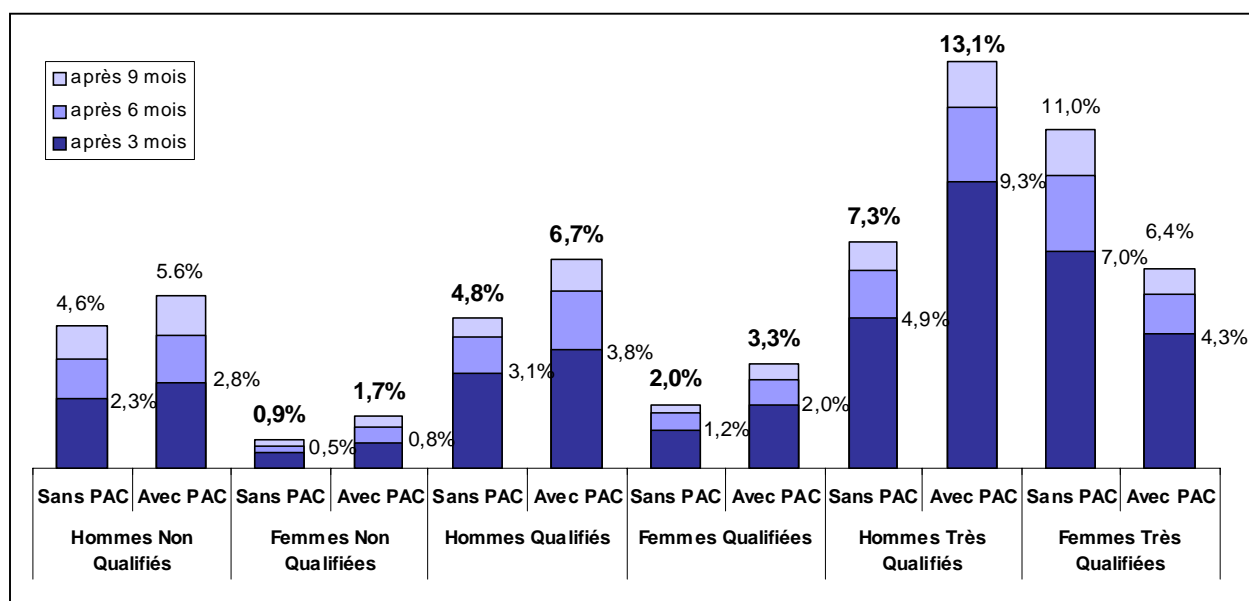
Le PAC a un effet manifeste et de forte ampleur sur *la participation à l'accompagnement*. Cet impact est présent dès les premiers mois<sup>19</sup>. Le taux d'accompagnement est de 65,9 % endéans les 9 mois et aurait été de 9,0 % si le PAC n'avait pas été mis en place. L'effort d'accroche mené dans le cadre du plan a permis de toucher de manière significative les personnes éloignées de l'emploi. FOREM Conseil a donc pu ainsi prendre en charge des personnes qu'il n'avait jusqu'à présent pas approchées. Cet effet sur la participation aux actions d'accompagnement est encore plus présent pour les publics féminins. Ce résultat est en partie lié à la situation de départ où les femmes - quel que soit leur niveau de qualification - utilisaient moins les services du FOREM que leurs homologues masculins. Actuellement, à qualification égale, les femmes participent légèrement davantage à l'accompagnement que les hommes.

<sup>19</sup> Ce résultat étant lié à l'obligation du FOREM de proposer un accompagnement dans les deux mois qui suivent l'avertissement de l'ONEM.

#### 4.3.3.2 Effets en matière de formation

Les taux de formation sans PAC sont relativement faibles<sup>20</sup>, particulièrement pour les femmes non qualifiées (0,9 % de sortie vers la formation endéans les 9 mois) et qualifiées (2,0 %) mais le PAC a un effet substantiel (près de 90 % d'augmentation pour les femmes non qualifiées et plus de 60 % pour les femmes qualifiées). Le PAC a également un impact notable sur la formation des hommes qualifiés et très qualifiés. L'effet du PAC sur la formation peut se produire - selon les différentes sous-populations - dès les premiers mois qui suivent l'avertissement ou après un certain délai. Ce phénomène peut s'expliquer par le calendrier et la fréquence des entrées en formation mais également par les files d'attente qui peuvent être importantes pour certaines filières.

Figure : Effet du PAC sur la formation des sous-populations (sexe et qualification)



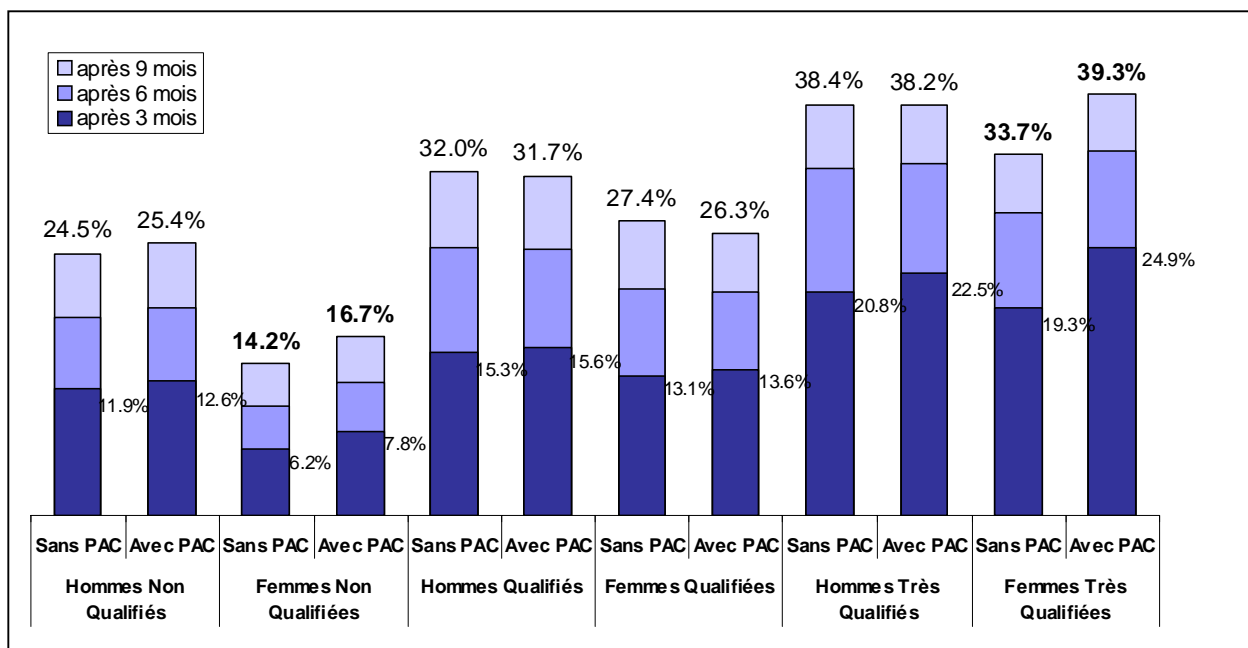
Source : FOREM

#### 4.3.3.3 Effets en termes d'insertion à l'emploi

Le PAC a également un effet sur l'emploi du public ciblé, même s'il se limite à deux sous-populations particulières : les femmes non qualifiées et les femmes très qualifiées.

Figure: Effet du PAC sur l'emploi des sous-populations (sexe et qualification)

<sup>20</sup> Rappelons ici que ne sont prises en compte que les formations qualifiantes, ce qui entraîne une sous-estimation de la formation pour les publics les moins qualifiés qui font davantage appel aux actions de pré-qualification.



Source: FOREM

Nonobstant l'effet assez limité en matière de sortie vers l'emploi, l'étude montre quand même l'effet énorme en termes d'activation de l'ensemble du système. Le taux de participation à l'accompagnement, à la formation ou à l'emploi passe de 33,1 %, avant la mise en œuvre du PAC, à 78,4 % dans la situation où le plan est d'application. Reste cependant une partie du public ciblé que Le FOREM - malgré ses démarches - n'arrive pas encore à activer.

## **4.4 Etude du FOREM pour le groupe d'âge des 30-40 ans**

### **4.4.1 Objectif de l'étude**<sup>21</sup>

L'évaluation de la 2<sup>ème</sup> phase du Plan d'Accompagnement des Chômeurs relative aux personnes ciblées âgées d'au moins 30 ans lors du premier semestre de son application (juillet 2005 à décembre 2005) vise à répondre à deux objectifs : 1) décrire les caractéristiques et les parcours d'accompagnement et de formation de la population ciblée par l'ONEM, 2) évaluer l'efficacité du PAC sur base d'un modèle économétrique de durée sur le public ciblé par l'ONEM de manière curative. La méthode utilisée est comparable à celle utilisée pour les jeunes (cf. 4.3.), mais elle a été peaufinée.

### **4.4.2 Volet descriptif**

L'analyse descriptive conduit à deux conclusions principales. La première est donnée par l'analyse des caractéristiques qui indique que la population ciblée correspond à un ensemble de chômeurs de longue durée dont les spécificités principales sont d'être féminine, peu qualifiée, localisée dans certaines Directions régionales (DR) (Charleroi, La Louvière, Liège et Mons) et inoccupée depuis au moins 18 mois. Ce résultat s'explique surtout par les critères d'éligibilité du dispositif : l'ONEM envoie en principe la lettre d'avertissement pendant le 13<sup>ème</sup> mois de chômage (pour les chômeurs âgés de 25 ans ou plus). Les bénéficiaires âgés de 30 à 39 ans sont donc de manière quasi-obligatoire des chômeurs de longue durée, c'est-à-dire ayant une durée de chômage d'au moins 12 mois. La seconde est déduite de l'analyse de la dynamique des parcours d'accompagnement et de formation : le module de base « SBS » est l'action centrale du processus d'accompagnement aussi bien pour les actions principales (dont le demandeur d'emploi -DE- passe la majeure partie de son temps de suivi) que pour les actions secondaires (pour lesquelles le DE passe le restant de son temps de suivi).

### **4.4.3 Evaluation de l'efficacité du PAC**

L'analyse d'efficacité du PAC a été réalisée au moyen d'un modèle économétrique de durée. L'objectif est de répondre à la question suivante : le PAC a-t-il permis une meilleure (plus importante et/ou plus rapide) participation à des actions d'accompagnement, de formation et/ou d'emploi par rapport à ce qui se serait passé si le PAC n'avait pas été mis en œuvre ?

Déoulant de cette étude, les résultats suivants :

#### **4.4.3.1 Effets en matière d'accompagnement**

La participation à des actions d'accompagnement est notable dès les trois premiers mois qui suivent la lettre d'avertissement de l'ONEM (de 1,6 % à 69,7 %). Il est cependant à noter qu'il n'y a pas de véritable approche préventive de la part du Forem pour les personnes ciblées par l'ONEM au second semestre 2005 étant donné que l'approche préventive se met en place au même moment (participation à des actions d'accompagnement dans les six mois qui précèdent la lettre : 3,3 % pour le groupe 2004 contre 4,3 % pour le groupe 2005).

---

<sup>21</sup> évaluation de la deuxième phase du Plan d'Accompagnement des chômeurs (PAC), étude réalisée par le Forem, avec la collaboration méthodologique de l'UIg, novembre 2007.

Composition des groupes cible et de contrôle de l'échantillon considéré					
		Groupe			
		31 à 39 ans		40 à 49 ans	
		2004	2005	2004	2005
Effectif des groupes		14.995	12.443	19.913	19.335
Participation à des actions d'accompagnement	Endéans les 3 mois	237 1,6%	8.671 69,7%	231 1,2%	334 1,7%
	Endéans les 6 mois	504 3,4%	9.245 74,3%	476 2,4%	604 3,1%
	Endéans les 9 mois	777 5,2%	9.563 76,9%	735 3,7%	1.360 7,0%
	Endéans les 12 mois	1.031 6,9%	9.772 78,5%	945 4,7%	2.241 11,6%
Participation à des actions d'accompagnement dans les 6 mois précédant la lettre	Non	14.496 96,7%	11.906 95,7%	19.295 96,9%	18.663 96,5%
	Oui	499 3,3%	537 4,3%	618 3,1%	672 3,5%

Le groupe des 31 à 39 ans en 2005 est le seul groupe qui a effectivement bénéficié du PAC. Les 3 autres groupes sont des groupes de contrôle.

Source : Forem

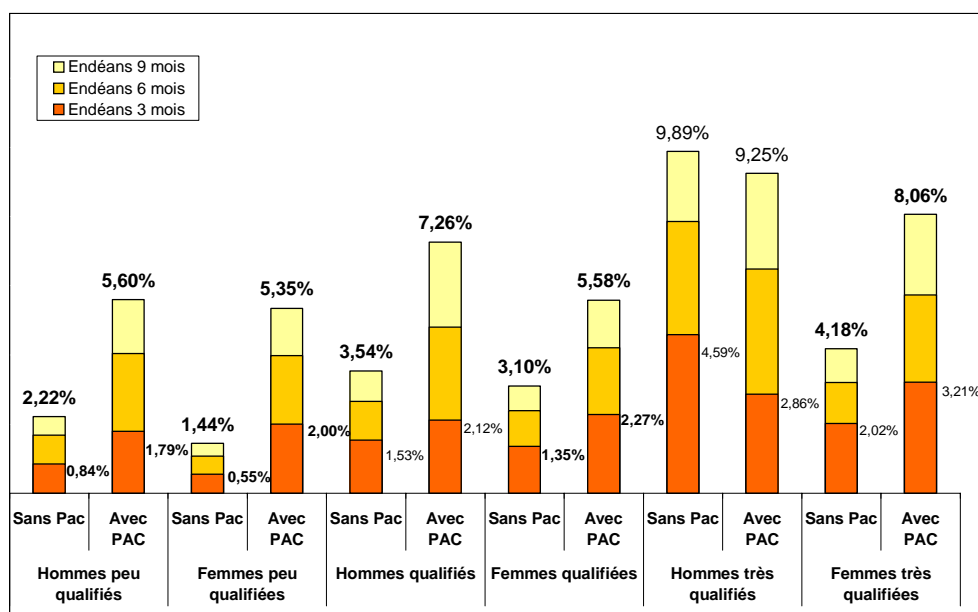
#### 4.4.3.2 Effets en matière de formation

Les taux de formation, en ce compris les formations qualifiantes et pré-qualifiantes, qui auraient prévalu en l'absence du plan sont faibles, particulièrement pour les personnes peu qualifiées (1,4 % de sortie vers la formation endéans les 9 mois pour les femmes et 2,2 % pour les hommes). Ces taux de formation augmentent cependant avec la qualification des chômeurs mais le différentiel entre hommes et femmes persiste quel que soit le niveau d'éducation.

Le PAC a un effet massif et significatif sur les sorties en formation et ce dans cinq des six sous-populations examinées. En général, l'effet se manifeste dès les premiers mois (pour les peu qualifiés et pour les femmes qualifiées) ou après un certain délai (pour les hommes qualifiés et pour les femmes très qualifiées). Dans les cas où l'effet du plan se produit dès la première période de suivi, celui-ci perdure dans la période suivante et même s'amplifie pour les personnes peu qualifiées.

L'effet est d'autant plus important que la qualification des personnes est faible. Le plus grand impact s'observe sur les femmes peu qualifiées pour lesquelles le taux de formation endéans 9 mois passe de 1,4 % à 5,4 %. Pour l'ensemble de la population considérée, le taux de formation global passe de 2,5 % à 5,8 % (soit une progression relative de + 132 %), ce qui représente encore une augmentation nette de 413 personnes en formation sur les 12.443 individus.

Figure : Effet du PAC sur la formation par sous-population (sexe et qualification)



#### 4.4.3.3 En termes d'insertion à l'emploi

Les taux d'emploi, qui auraient prévalu en l'absence du plan sont assez faibles, particulièrement pour les femmes peu qualifiées et qualifiées (respectivement 9,98 % et 11,60 % de sortie vers l'emploi endéans les 9 mois). Concernant les personnes peu qualifiées et qualifiées, les taux de sortie vers l'emploi sont plus importants pour les hommes. A l'opposé, on n'observe pas de différence significative relative aux sorties à l'emploi en l'absence du PAC entre les hommes et les femmes très qualifiés.

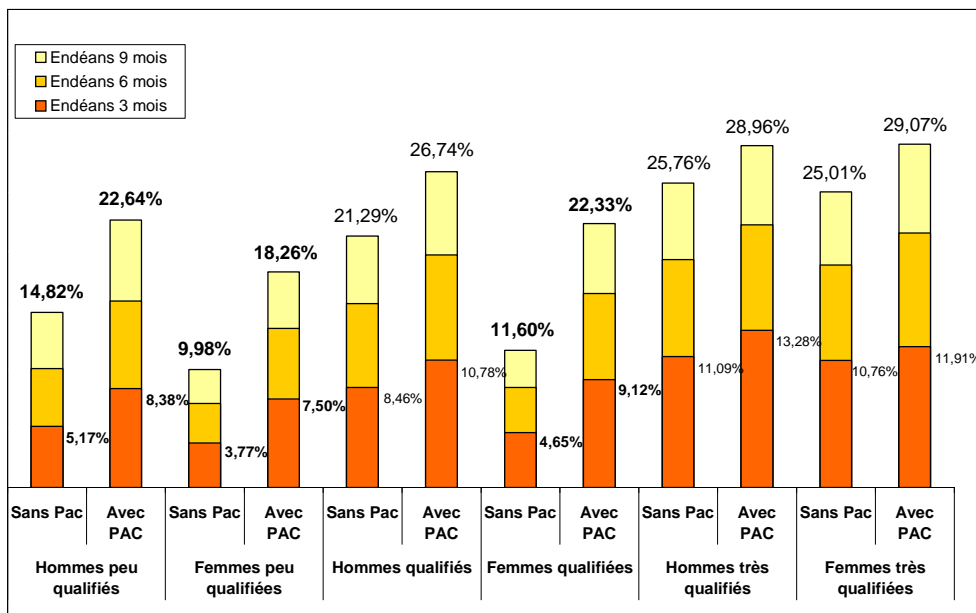
Le PAC a un effet significatif sur les sorties en emploi et ce dans trois (voire quatre si on inclut l'effet vraisemblable pour les hommes qualifiés) des six sous-populations examinées. L'ampleur de cet effet varie selon les sous-populations mais, par sous-population, il reste stable entre la première et la seconde période de suivi. Il est considérable pour les femmes peu qualifiées et qualifiées où on observe un doublement des taux de sorties à l'emploi. Il est également important pour les hommes peu qualifiés (augmentation d'environ 60 %).

En termes d'impact sur les sorties à l'emploi endéans 9 mois, cela se traduit par un taux qui passe de 10 % à 18,3 % et de 11,6 % à 22,3 % pour les femmes qualifiées. Pour la troisième sous-population, les hommes peu qualifiés, le taux de sortie à l'emploi endéans 9 mois passe de 14,8 % à 22,6 %.

Pour l'ensemble de la population considérée, le taux de sortie à l'emploi global passe de 13,6 % à 21,8 % (soit une progression relative de + 60 %), ce qui représente encore une augmentation nette de 1.022 personnes sorties vers un emploi sur les 12.443 individus. Si on extrapole ce résultat à la population cible du second semestre 2005 et du premier semestre 2006 avec les quatre mêmes critères de sélection que la partie 2.4, cela représenterait une augmentation nette de 3.425 personnes sorties vers un emploi sur les 41.694 individus sélectionnés grâce au plan d'accompagnement.



Figure : Effet du PAC sur l'emploi par sous-population (sexe et qualification)



## **4.5 Rapport de l'Arbeitsamt**

Dans une note du 17 avril 2007, l'Arbeitsamt a réalisé un rapport, pour son conseil d'administration, sur la mise en oeuvre de l'accord de coopération jusqu'en décembre 2006 <sup>22</sup>.

Cumulativement, pour la période allant de 2004 à fin 2006, 3.172 demandeurs d'emploi appartenaient au groupe cible de l'accord de coopération ; 35,5 % d'entre eux ont toutefois disparu du groupe cible, principalement parce qu'ils avaient trouvé un emploi ou étaient malades. Les 2.045 demandeurs d'emploi restants ont tous été convoqués à une première session d'information qui précédait le screening et l'accompagnement proprement dits : 84 % des personnes convoquées se sont présentées. La majeure partie d'entre elles (76 %) ont ensuite été conviées à un entretien de placement et un plan a finalement été conclu avec 71 % des 2.045 demandeurs d'emploi.

Il convient d'abord de noter le contact intensif entre les demandeurs d'emploi et le service de l'emploi : il y a eu en moyenne 5,1 contacts par an. La moitié des demandeurs d'emploi appartenant au groupe cible a eu au moins 4 contacts et 25 % d'entre eux ont eu jusqu'à 7 contacts.

En comparant le profil du groupe cible de l'accord de coopération (appelé dans la suite du texte groupe cible ONEm) avec le profil des demandeurs d'emploi de courte durée que l'Arbeitsamt cible dans ses actions préventives, les différences suivantes sont frappantes :

- il y a beaucoup plus de femmes dans le groupe cible ONEm (63 % par rapport à 51 % dans les actions préventives)
- il s'agit d'un public essentiellement plus âgé (le groupe d'âge des moins de 25 ans ne représente que 40 % du groupe cible ONEm, alors que dans les actions préventives, 61 % des demandeurs d'emploi ont moins de 25 ans);
- le groupe cible ONEm est nettement moins qualifié (l'enseignement primaire et l'enseignement secondaire inférieur représentent ensemble 45 % du groupe cible ONEm, tandis qu'ils ne représentent que 27 % dans les actions préventives)
- Un constat particulier : plus de 10 % de tout le groupe a obtenu un diplôme à l'étranger, pourcentage qui est encore plus élevé pour les groupes d'âge 30-40 ans (20,7 %) et 40-50 ans (21,33 %). Selon l'Arbeitsamt, ceci indique un plus grand nombre de travailleurs d'origine étrangère.

Le plan d'action a entre-temps pris fin pour une grande partie des demandeurs d'emploi approchés, principalement suite au passage vers un emploi (60 %, ce pourcentage est inférieur à la sortie vers l'emploi du groupe cible préventif, qui s'élève à 72 %).

Si on analyse le contenu des accords passés entre le placeur et le demandeur d'emploi, on constate que l'action la plus fréquente est la recherche autonome d'un travail (42 % des cas) ; 13 % sont à ranger dans les projets qualifiants. Un certain nombre de personnes ne pouvant pas être directement placées ont été renvoyées vers des services spécialisés :

- 3,4 % pour des raisons principalement médicales ;
- 2,2 % pour des raisons psychologiques et psychiatriques.

---

<sup>22</sup> Un rapport allant jusqu'en décembre 2007 inclus sera disponible dans le courant du mois d'avril 2008.

## **4.6 Fédération des CPAS – Les exclusions ONEM – Implication pour les CPAS**

### 4.6.1 Objectif de l'étude

Cette étude<sup>23</sup> avait pour but d'objectiver les rumeurs courant au sujet d'une augmentation des demandes introduites auprès des CPAS à la suite des sanctions prises par l'ONEM. Un courrier a été envoyé à 53 CPAS, répartis dans toutes les provinces et parmi tous les bureaux de chômage de l'ONEM de Wallonie ; 49 CPAS ont participé à l'enquête. Outre le volet purement quantitatif, les membres du personnel de 21 CPAS (le secrétaire ou l'assistant social) ont également été interviewés, afin d'aborder des aspects plus qualitatifs.

### 4.6.2 Constats quantitatifs

Le 31 octobre 2007, 6,3 %<sup>24</sup> des personnes percevant un revenu d'intégration ou une aide sociale étaient des personnes suspendues par l'ONEM. Cela représente 2.163 personnes, un chiffre qui a fortement augmenté ces dernières années (de 580 % en 2 ans). Il s'agissait tant de personnes suspendues pour une courte période, à savoir moins de quatre mois (36 % des cas), de suspensions temporaires de plus longue durée (36,5% des cas) que de suspensions pour durée indéterminée (27,5 % des cas).

Des différences importantes ont été observées entre les bureaux de chômage, variant de 3,2 % (Mons) à 11,5 % (Mouscron).

Parmi le nombre de personnes suspendues, la part moyenne d'entre elles percevant un revenu d'intégration est de 46 %. Ici aussi, on note de fortes différences régionales (allant de maximum 68,5 % à Mons à minimum 30,6 % à Nivelles), ainsi que des différences selon la province concernée.

### 4.6.3 Constats qualitatifs

La proportion d'hommes et de femmes est quasiment égale. Le plus grand groupe est constitué par les jeunes (45 % a entre 25 et 35 ans). Enfin, il y a une prédominance de personnes infraqualifiées.

Le nombre de cohabitants est assez limité (16 %), tandis que les isolés (36 %) et les chefs de famille (48%) sont fortement représentés.

L'étude opère une subdivision en trois groupes selon le motif de la sanction, chaque groupe ayant la même importance (33 %) :

- les cas « justifiés », à savoir les personnes qui ne respectent pas la procédure de suivi ou pas entièrement ;
- les problèmes administratifs au sens large (problème de courrier, de convocation, ...)
- les cas « sans raison », décrits comme des sanctions « contre le bon sens »<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> « Les exclusions ONEM - Implications pour les CPAS », Ricardo Cherenti, décembre 2007, disponible sur le site web de l'Union des Villes et Communes.

<sup>24</sup> Un peu plus loin dans l'étude, un autre chiffre est cité, à savoir 4,9 %, comme moyenne pour tous les bureaux de chômage. Il est difficile de savoir comment interpréter ces deux chiffres.

<sup>25</sup> Voici quelques exemples cités : suspension pour refus d'un emploi d'architecte pour quelqu'un qui n'était pas architecte, suspension pour manque de mobilité prononcée à l'égard d'une femme enceinte assez avancée dans sa grossesse.

L'étude conclut que le suivi de l'ONEm pêche par manque de sens des réalités et par manque d'efficacité.

Les CPAS interviewés font remarquer au sujet de l'ONEm que des faits semblables débouchent parfois sur des décisions différentes en fonction du bureau de chômage, du facilitateur ou du moment. De plus, ils indiquent qu'une des actions obligatoires de la convention conclue entre l'ONEm et le chômeur est la prise de contact avec le CPAS, sans que des accords clairs aient été passés à ce sujet entre l'ONEm et les CPAS.

Par rapport au FOREM, les CPAS interviewés déplorent la faiblesse de son suivi, le fait que les sessions d'information ne soient pas adaptées au public et le fait que dans quelques bureaux (minoritaires), les chômeurs sont systématiquement renvoyés vers les CPAS pour un accompagnement actif, sans qu'il y ait eu la moindre concertation.

Le coût supplémentaire pour les CPAS est estimé pour l'ensemble de l'année 2007 à 12.971.520 €.

#### 4.6.4 Conclusions

L'étude demande, dans le cadre d'une approche des droits et des obligations des chômeurs, de mieux tenir plus compte des capacités des demandeurs d'emploi, en mettant plus l'accent sur un accompagnement véritable et de qualité tout en prenant moins de sanctions.

## **4.7 Etude de l'UCL**

### **4.7.1 Objectif de l'étude**

Cette étude résulte d'une collaboration entre Bart Cockx, Anne Defourny, Muriel Dejemepe et Bruno Van der Linden et a été réalisée à la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale<sup>26</sup>. Intitulée « le nouveau système de suivi des chômeurs – une évaluation »<sup>27</sup>, elle évalue l'effet de la lettre d'avertissement de l'ONEm sur la sortie vers l'emploi des jeunes ayant entre 25 et 29 ans ayant reçu cette lettre d'avertissement entre juillet et octobre 2004 parce qu'ils entamaient alors leur 13<sup>ème</sup> mois de chômage. Dans la nouvelle procédure de suivi, cette lettre d'avertissement précède les entretiens avec le facilitateur de l'ONEm et a pour objectif, outre d'avertir qu'un premier entretien aura lieu quelques mois plus tard avec l'ONEm, de dynamiser le comportement de recherche des chômeurs. Ces jeunes ont été suivis pendant 10 mois maximum après la réception de la lettre. Leur sortie vers un emploi a été comparée avec celle d'un groupe de contrôle : des chômeurs semblables mais qui n'avaient pas encore reçu d'avertissement de l'ONEm parce qu'ils ne rentraient pas dans les conditions d'âge, c'est-à-dire qu'ils avaient entre 30 et 34 ans.

### **4.7.2 Constatations importantes**

- Le plan a un effet clair sur le passage du chômage à l'emploi pour les chômeurs hautement qualifiés de Flandre et de Wallonie. La probabilité de trouver un emploi dans les 5 premiers mois suivant la lettre d'avertissement passe de 29 à 40 % en Wallonie et de 32 à 43 % en Flandre. En Wallonie, le plan a également des effets positifs pour les chômeurs qui ont connu une expérience récente d'emploi, pour les chômeurs habitant une sous-région où le chômage est plus faible et pour les femmes. L'augmentation de l'intensité de la recherche après réception de la lettre d'avertissement concerne donc surtout les chômeurs faciles à insérer ;
- puisque, de façon générale, il est plus difficile de trouver du travail en Wallonie qu'en Flandre, les chercheurs attribuent les résultats comparables du Plan en Wallonie et en Flandre aux actions spécifiques du FOREM. Le FOREM a en effet choisi d'offrir un accompagnement spécifique supplémentaire aux chômeurs de moins de 30 ans avertis par l'ONEm. Il y a donc une double explication à la sortie accrue vers un emploi en Wallonie : l'effet de la lettre proprement dite, d'une part et les actions d'accompagnement du FOREM, d'autre part ;
- on note aussi une différence entre les deux Régions en ce qui concerne le type d'emploi : en Flandre, la sortie vers l'emploi se fait plus souvent via un travail à temps partiel faiblement rémunéré. Les chercheurs affirment que la menace de plus de contrôles et de plus de sanctions, sans accompagnement spécifique du VDAB, pourrait inciter les chômeurs en Flandre à accepter plus facilement une offre d'emploi ;
- contrairement à ce que l'on constate dans les deux autres Régions, le plan n'a pas favorisé la mise au travail des jeunes chômeurs à Bruxelles.

---

<sup>26</sup> L'étude a été financée par le SPP Politique scientifique dans le cadre du programme « Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité fédérale ».

<sup>27</sup> Publiée dans les Regards Economiques de l'IRES, numéro 49, janvier 2007, et disponible dans sa version intégrale en français sur <http://www.uclouvain.be/4711.html>

#### 4.7.3 Recommandations pour l'accompagnement et le suivi des chômeurs en Belgique

Les chercheurs affirment<sup>28</sup> que le contrôle des chômeurs indemnisés ne peut être un objectif en soi mais bien un moyen pour rendre l'assurance chômage plus équitable et plus efficace. Ce contrôle incite les chômeurs qui peuvent trouver du travail par leurs propres moyens à quitter plus rapidement le chômage. Ceci permet de libérer des ressources pour renforcer la protection sociale de ceux qui n'ont pas cette capacité. Par ailleurs, les chercheurs indiquent qu'un certain nombre d'inconvénients sont liés à l'évaluation du comportement de recherche via un bref entretien surtout axé sur le contrôle administratif de démarches vérifiables de recherche d'un emploi : un tel contrôle administratif accroît à peine la transition du chômage vers l'emploi, ne donne qu'une idée partielle du comportement de recherche, comporte un risque d'erreurs de jugement et amène les demandeurs d'emploi à se détourner des canaux informels (par exemple, via des relations, ...). C'est pourquoi, les chercheurs plaident pour un contrôle portant sur des actions que l'on peut mieux vérifier, comme le refus d'un travail convenable.

Un tel contrôle basé sur la réaction à une offre d'emploi convenable doit répondre aux conditions suivantes, selon les chercheurs :

- une définition nette de la notion d'emploi convenable ;
- un envoi régulier et individualisé d'offres d'emploi par les services régionaux de l'emploi, à partir de l'inscription comme demandeur d'emploi ;
- une transmission efficace de données relatives au refus d'emploi des services régionaux de l'emploi vers l'ONEm ;
- une bonne information du chômeur au sujet des règles dès le début du chômage.

Les chercheurs ajoutent qu'une telle procédure de contrôle ne devrait s'appliquer qu'aux chômeurs qui peuvent chercher du travail de façon autonome et après un entretien d'orientation individuel avec le consultant du service régional de l'emploi. Les chômeurs qui ne sont pas en mesure de chercher du travail de façon autonome n'entreraient en ligne de compte pour la procédure de contrôle qu'à la fin de leur programme d'accompagnement.

---

<sup>28</sup> En se basant non seulement sur les résultats de leur propre recherche mais également sur une étude de la littérature disponible sur le sujet.

## **4.8 Rapport d'IDEA Consult : premiers constats**

A la demande du SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale, IDEA Consult réalise une étude d'évaluation du système de suivi des demandeurs d'emploi instauré en 2004. L'étude sera finalisée d'ici fin mars 2008, comme convenu, et elle se basera surtout sur une enquête écrite qui a été effectuée en décembre 2007 et janvier 2008. L'envoi de l'enquête et l'encodage des données ont été pris en charge par le SPF et l'ONEm. Cette étude a subi un retard en raison d'une erreur lors de la sélection des personnes à qui l'enquête a été envoyée. Les données ont été transmises fin janvier 2008 à IDEA Consult ; le 26 février, le SPF s'est vu présenter un premier aperçu sommaire des résultats. Ces résultats analysaient en majeure partie les questions de l'enquête de façon séparée ; IDEA Consult n'avait pas encore pu croiser les données provenant des différentes questions, ni réaliser la liaison avec les données administratives. Sur la base de ces résultats, nous pouvons tirer une première série d'enseignements, mais seulement à titre provisoire et sous réserve des résultats d'analyses plus poussées encore à effectuer <sup>29</sup>.

Les résultats présentés concernent deux groupes distincts :

- Les chômeurs **non suspendus**, groupe pour lequel n'a été interrogée **que « l'entrée »**, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi qui ont atteint, après le 1<sup>er</sup> juillet 2004, la durée de chômage faisant qu'ils ont reçu la lettre d'avertissement de l'ONEm. Dans les résultats, une distinction est faite entre les trois groupes cibles pour lesquels le système est entré successivement en vigueur, en interrogeant à chaque fois au sein de ce groupe une classe d'âge de 5 ans.
  - « DISPO 1 » concerne les 25-30 ans qui ont été intégrés dans le système à partir du 1<sup>er</sup> juin 2004
  - « DISPO 2 » concerne les 35-40ans qui ont été intégrés dans le système à partir du 1<sup>er</sup> juin 2005
  - « DISPO 3 » concerne les 45-50 ans qui ont été intégrés dans le système à partir du 1<sup>er</sup> juin 2006

De plus, les 50-54 ans qui auraient été repris dans le système si ce dernier s'était appliqué à leur catégorie d'âge ont également été interrogés.

Au total, quelque 30.000 questionnaires ont été envoyés pour le groupe des chômeurs non suspendus. Le taux de réponse tourne autour de 20% et est plus élevé pour les catégories d'âge plus avancé.

- Les chômeurs **suspendus**, groupe pour lequel on a interrogé **tant « l'entrée » que le « stock »**, donc également ceux qui étaient déjà chômeurs de longue durée au moment où le nouveau système d'accompagnement est entré en vigueur. Il s'agit tant de chômeurs qui encouraient une suspension temporaire (art. 70 ou réduction/arrêt temporaire des allocations) que de chômeurs qui étaient suspendus définitivement. Un peu plus de 1.300 formulaires ont été envoyés ; le taux de réponse tourne autour de 8%.

### 4.8.1 Constats en ce qui concerne les demandeurs d'emploi non suspendus

1. **Les demandeurs d'emploi ont en moyenne un comportement de recherche très actif et font de nombreux efforts pour trouver du travail, et ce constat vaut pour toutes les régions.** Les répondants à l'enquête indiquent avoir contacté en moyenne 11 employeurs au cours du dernier mois de chômage précédant l'enquête (il peut donc également s'agir du mois précédant leur

---

<sup>29</sup> Le SPF est le seul responsable de ces conclusions auxquelles IDEA Consult ne souscrit pas nécessairement.

accession à l'emploi). Pour ce faire, les demandeurs d'emploi flamands recourent plus souvent, à l'offre du service de l'emploi (le VDAB), tandis que les demandeurs d'emploi wallons et bruxellois recherchent plutôt un contact direct avec les employeurs.

2. **Les demandeurs d'emploi sont a priori relativement mobiles.** Près de 80 % d'entre eux sont prêts à accepter un emploi pour lequel le temps de déplacement serait supérieur à ½ heure ; pour 25 % d'entre eux, ce temps de déplacement peut être de plus d'une heure. Ce dernier taux est notablement plus élevé à Bruxelles (37 %) qu'en Wallonie (27 %) et en Flandre (18 %), ce qui pourrait indiquer que la conjoncture actuelle du marché du travail incite les demandeurs d'emploi à « placer la barre plus bas ».
3. **Dans les trois Régions, les services de l'emploi incitent dans une mesure plus ou moins similaire les demandeurs d'emploi à chercher du travail<sup>30</sup>, mais il existe clairement une approche différente au niveau des moyens utilisés :** 81 % des demandeurs d'emploi flamands ont reçu au moins une offre d'emploi du service d'accompagnement (au cours de la période débutant le 1<sup>er</sup> juin 2004), alors que ce n'est le cas que pour 37 % des demandeurs d'emploi wallons et 34 % des demandeurs d'emploi bruxellois. Les demandeurs d'emploi wallons recourent, quant à eux, plus fréquemment au FOREM, aux espaces informatiques mis à leur disposition, aux journaux, etc. (73 % contre 58 % en Flandre et 52 % à Bruxelles). L'offre de formation du FOREM (49 %) est plus utilisée par les demandeurs d'emploi que celle d'ACTIRIS (43 %) et du VDAB (44 %). Lors de l'analyse de ces réponses, il faut bien sûr tenir compte des différences dans la durée moyenne du chômage et dans l'offre d'emploi dans les différentes régions.
4. **La participation aux réunions d'information des services de l'emploi au sujet du nouveau système reflète les choix politiques des régions.** En Flandre, 24 % de toutes les personnes reprises dans le système de suivi ont participé à une telle réunion pour 43 % à Bruxelles et 61 % en Wallonie. D'ailleurs, l'approche des syndicats est, elle aussi, différente selon la région : en Flandre, seuls 18 % des demandeurs d'emploi ont participé à une réunion sur le nouveau système organisée par un syndicat alors que ce taux est de 37 % à Bruxelles et de 47 % en Wallonie.
5. **L'utilisation des services offerts par les services régionaux de l'emploi diffère assez fortement d'une région à l'autre.** Au total, 77 % des répondants ont utilisé ces services depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2004 : 85 % des demandeurs d'emploi flamands ont fait appel au VDAB, 77 % des demandeurs d'emploi wallons se sont adressés au FOREM et seulement 65 % des demandeurs d'emploi bruxellois ont recouru aux services d'ACTIRIS. Ces pourcentages varient à peine entre les différents groupes d'âge, mais ils diminuent fortement pour les 50-54 ans (qui ne sont pas dans le système de suivi) à Bruxelles et en Wallonie (dans les deux régions, le pourcentage n'est plus que de 37 % contre 79 % en Flandre). Ceci reflète la plus grande priorité accordée en Flandre à l'accompagnement des demandeurs d'emploi plus âgés, en raison des caractéristiques différentes du marché du travail.
6. **Les groupes les plus difficilement « employables » passent par plus d'étapes dans le système de suivi.** Ceci est clairement illustré par la différence dans le taux d'emploi actuel : celui-ci est plus ou moins égal à celui de la population totale pour ceux qui n'ont reçu qu'une lettre d'avertissement et il retombe à 33 % pour ceux qui ont eu au moins un entretien dans la 1<sup>ère</sup>

---

<sup>30</sup> Les demandeurs d'emploi bruxellois se sentent un peu plus incités.



procédure. Seul 18 % des demandeurs d'emploi qui ont déjà eu un premier entretien dans le cadre de la deuxième procédure sont actuellement au travail (ce qui est logique, puisque, par définition, ils étaient encore il y a peu au chômage). Les différences régionales reflètent les caractéristiques générales du marché du travail dans les régions.

7. **La procédure de suivi a un effet d'activation.** Après le dernier contact avec l'ONEm, 85 % des demandeurs d'emploi ont entrepris une action pour accroître leurs chances sur le marché du travail. Ce taux est moins élevé pour le groupe plus jeune (DISPO 1 – 81 %) que pour les 35 ans et plus (DISPO 2 & 3 – 89 %), ce qui indique que le groupe plus jeune a peut-être moins besoin d'une activation mais plutôt d'une bonne orientation du comportement de recherche, tandis que les groupes plus âgés ont besoin d'un « petit coup de pouce »<sup>31</sup>. Environ la moitié des demandeurs d'emploi environ ont réorienté leur comportement de recherche après le dernier contact avec l'ONEm. A nouveau, ce pourcentage est plus élevé pour les groupes d'âge plus avancé et il est plus élevé à Bruxelles et en Wallonie qu'en Flandre. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont surtout les demandeurs d'emploi passant par un plus grand nombre d'étapes dans la procédure qui changent leur comportement ; c'est par exemple le cas pour 62 % des demandeurs d'emploi ayant eu un premier entretien négatif.
8. **Le passage à d'autres systèmes d'allocations est limité :** 86 % des gens qui bénéficient encore d'une allocation de remplacement perçoivent une allocation de chômage ; 8 % perçoivent une indemnité pour maladie, mais ce taux est notablement plus élevé en Flandre (12 %) qu'à Bruxelles (5 %) et qu'en Wallonie (6 %). La sortie vers d'autres allocations/indemnités n'augmente pas au fur et à mesure que l'on passe par un plus grand nombre d'étapes dans la procédure.
9. **La procédure de suivi bénéficie d'une opinion assez favorable chez les demandeurs d'emploi :** 76 % d'entre eux comprennent que l'ONEm les oblige à chercher un emploi et cette proportion est au même niveau dans toutes les régions (et ne diminue pas selon que l'on est passé par plus d'étapes dans la procédure). En outre, l'application du système par l'ONEm est perçue de façon plus ou moins similaire dans toutes les régions (les pourcentages de demandeurs d'emploi qui « se sentent aidés par l'ONEm, qui « ont reçu une explication claire », qui « avaient peur de perdre leurs allocation » ou qui ont trouvé que « l'ONEm tenait compte de leur situation personnelle » sont fort semblables).
10. **Le système de suivi ne met pas une pression exagérée sur les demandeurs d'emploi.** Ceux qui ont accepté un emploi l'ont fait en premier lieu pour gagner plus d'argent (41 %), pour augmenter leurs contacts avec d'autres (31 %) ou en raison d'une offre intéressante d'un employeur (23 %). Seulement 10 % d'entre eux disent qu'ils ont été « obligés d'aller travailler par les services de l'emploi » ou « parce qu'ils avaient peur que l'ONEm ne réduise ou ne supprime leur allocation » (chacun de ces 2 motifs représente 5 %). Plus l'âge augmente, plus la recherche de contacts avec d'autres devient une motivation importante à chercher du travail.
11. **Il n'y a aucun élément indiquant que les travailleurs provenant du système de suivi auraient un travail de moins bonne qualité qu'un chômeur moyen qui trouve un emploi.** Une comparaison directe avec les résultats de l'Enquête sur les forces de travail (DGSIE) nécessite une analyse plus poussée mais rien n'indique que le pourcentage d'anciens demandeurs d'emploi

---

<sup>31</sup> En étant fort prudents, on peut lier cela aux constatations faites dans la littérature internationale (cfr. infra) d'où il ressort que le monitoring et l'accompagnement sont souvent moins efficaces pour les jeunes.

ayant un contrat à durée déterminée, un emploi à temps partiel ou un travail du soir ou de nuit soit significativement plus élevé parce qu'ils ont été repris dans le système de suivi. Le temps de déplacement moyen des travailleurs provenant du système est même bien inférieur à celui que les demandeurs d'emploi étaient prêts à accepter.

#### 4.8.2 Constatations en ce qui concerne les demandeurs d'emploi suspendus:

1. **Deux tiers des chômeurs suspendus cherchent (toujours) du travail mais trouver un emploi n'est pas facile** : 18 % de ceux qui ont encouru une suspension temporaire ou définitive ont entre-temps trouvé du travail, les différences entre les régions reflétant la situation du marché du travail (27 % en Flandre contre 17 % en Wallonie et 13 % à Bruxelles). S'ils trouvent du travail, c'est en moyenne un travail de moins bonne qualité que celui des autres chômeurs qui retrouvent un emploi.
2. **Ceux qui ne cherchent plus de travail après leur suspension font état de problèmes de santé, de soins à prodiguer, de manque de mobilité ou du fait qu'ils suivent une formation.** 69 % des chômeurs suspendus indiquent s'être remis à chercher du travail en raison de la dernière interruption ou réduction des allocations, ce taux étant plus faible en Flandre (+/- 60 %) qu'en Wallonie et à Bruxelles (plus de 70 %).
3. **La majeure partie des personnes suspendues (82 %) indique avoir rencontré des problèmes financiers à la suite de leur suspension.** Moins de la moitié des chômeurs suspendus (45 %) perçoivent une allocation. Dans une majeure partie des cas (55 %), il s'agit d'une allocation de chômage, dans 16 % des cas d'une indemnité pour maladie et dans 21 % des cas d'un revenu d'intégration. On note qu'en Flandre, on recourt beaucoup plus souvent à une indemnité pour maladie (28 %) et en Wallonie, à un revenu d'intégration (29 %) <sup>32</sup>. On peut également supposer qu'en Flandre, il est plus souvent question de travail au noir.
4. **Pour les chômeurs suspendus aussi, le système bénéficie d'une assez grande assise** : 70 % des personnes suspendues comprennent que l'ONEm les oblige à chercher du travail. La proportion qui indique avoir été aidée par l'ONEm, avoir reçu des informations claires ou qui trouve que l'ONEm a tenu compte de sa situation est, en revanche, bien moins élevée que pour les autres demandeurs d'emploi, comme on pouvait s'y attendre.
5. **Beaucoup trouvent leur suspension injuste.** C'est notamment le cas parce qu'ils trouvent qu'ils ont fait suffisamment d'efforts ou qu'ils ne pouvaient pas travailler en raison d'autres obstacles (la maladie, par exemple). Cependant, la procédure les a parfois aussi aidés à mettre un peu plus d'ordre dans leurs « affaires ». Certains (27 %) trouvent leur suspension juste, surtout parce qu'ils avaient travaillé d'une façon ou d'une autre (officiellement ou au noir).

---

<sup>32</sup> Les chiffres pour Bruxelles ne sont pas significatifs ici.

## 4.9 Éléments d'évaluation ACTIRIS<sup>33</sup>

Depuis la mise en place du CPP, c'est-à-dire du 1er juillet 2004 au 31 décembre 2007, 136.477 demandeurs d'emploi inscrits à ACTIRIS ont reçu une convocation pour un CPP, 109.143 demandeurs d'emploi ont reçu une présentation du CPP et 38.589 l'ont signé (36 % par rapport aux présentations). Le CPP a été proposé à un groupe plus large que le groupe cible de l'ONEM.

Si le CPP constitue le moyen spécifique mis en œuvre à ACTIRIS, les autres actions d'accompagnement qu'elles aient lieu chez un partenaire d'ACTIRIS ou à ACTIRIS, qu'elles aient lieu dans le cadre du CPP ou non, sont autant d'actions d'accompagnement qui peuvent être valorisées dans le cadre de l'activation du demandeur d'emploi. Depuis la mise en place du CPP, on constate un accroissement général de l'accompagnement des demandeurs d'emploi aussi bien au sein d'ACTIRIS qu'auprès de ses partenaires.

Le tableau suivant détaille le nombre d'actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi au sein d'ACTIRIS ou chez un partenaire en 2003 et en moyenne annuelle 2005-2007 (sur base de la date de début ou prise d'effet de l'action).

Tableau : Evolution des actions d'accompagnement 2003 et moyenne annuelle 2005-2007

	2003	Moyenne annuelle 2005-2007	Var. en %
Convocation (total) dont :	96 818	162 765	+ 68,1
CPP (ou PAC)	38 204	122 379	+ 220,3
OE	16 684	27 925	+ 67,4
Présentation du CPP dont :		37 754	
Entretiens individuels		25 095	
Séances collectives		12 659	
CPP signé (ou PAC)	5 433	11 048	+ 103,4
Suivi Projet Professionnel (ou PAC)	5 548	22 870	+ 312,2
Consultation d'une offre	74 722	104 972	+ 40,5
Présentation pour une offre	120.813	131 361	+ 8,7
Insertion	29 519	70 326	+ 138,2
Clarification	13 436	33 454	+ 149,0
Contact	33 226	62 369	+ 87,7
Demande de formation	6 779	13 396	+ 97,6
Formation dont :	12 588	14 412	+ 14,5
Formation professionnelle	11 860	12 547	+ 5,8
Mise en FPI	294	1 020	+ 247,1
Reprise d'études	434	845	+ 94,6
<b>TOTAL</b>	<b>398 882</b>	<b>664 729</b>	<b>+ 66,6</b>

La hausse des actions au niveau global s'élève à 66,6 %. Il est à noter que la hausse s'observe pour l'ensemble des actions. On peut noter en particulier une hausse de 68 % des convocations des demandeurs d'emploi (hausse de 67 % dans le cadre des offres d'emploi), une hausse de l'accompagnement sous la forme de contractualisation (+ 103 %), une hausse de 40 % des consultations des offres d'emploi, une hausse de 138 % des actions d'insertion...

<sup>33</sup> informations fournies par « l'observatoire bruxellois du Marché du travail et des Qualifications », 12 février 2008

Le second tableau donne cette fois le nombre de DE distincts ayant une action d'accompagnement par année. En effet, un même demandeur d'emploi peut avoir plusieurs actions au cours de l'année. Ce tableau donne donc une idée du nombre de demandeur d'emploi mobilisés par ACTIRIS ou ces partenaires dans le cadre de l'accompagnement des chômeurs. On constate donc également une hausse à partir de 2004 du nombre de demandeur d'emploi bénéficiant d'un accompagnement.

Tableau : Nombre de demandeurs d'emploi distincts par type action en 2003 et en moyenne 2005-2007

	2003	Moyenne annuelle 2005-2007	Var. en %
Convocation (total)	48 133	70 014	+ 45,5
Présentation du CPP		36 750	
CPP signé (ou PAC)	5 433	10 965	+ 101,8
Suivi Projet Professionnel (ou PAC)	5 548	11 985	+ 116,0
Consultation d'une offre	25 753	28 271	+ 9,8
Présentation pour une offre	29 609	33 267	+ 12,4
Insertion	12 616	25 200	+ 99,7
Clarification	13 436	33 151	+ 146,7
Contact	25 153	41 720	+ 65,9
Demande de formation	5 397	9 610	+ 78,1
Formation dont :	9 379	10 796	+ 15,1
Formation professionnelle	8 668	8 978	+ 3,6
Mise en FPI	293	1 012	+ 245,3
Reprise d'études	418	806	+ 92,9

En conclusion, l'accroissement de l'activation des demandeurs d'emploi s'observe non seulement par rapport au nombre de demandeurs d'emploi distincts bénéficiant d'un accompagnement, mais également par l'intensité de l'accompagnement

## **4.10 Le comportement de recherche selon l'Enquête sur les forces de travail**

Dans le cadre de l'Enquête sur les forces de travail (organisée par le SPF Economie – DGSIE à la demande d'Eurostat), les enquêteurs demandent aux chômeurs s'ils ont cherché du travail au cours du mois précédant l'enquête, et dans l'affirmative quelles initiatives ils ont prises.

Vous trouverez ci-dessous un aperçu des résultats des années précédentes. Il en ressort non seulement une diminution de la part de personnes n'ayant pris aucune initiative mais aussi une augmentation des formes plus actives de recherche d'un emploi, et ce surtout ces trois dernières années.

ACTIONS ENTREPRISES PAR LES CHOMEURS A LA RECHERCHE D'EMPLOI DANS LE MOIS PRECEDANT L'ENQUETE						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contact avec l'ALE	11,2	11,0	11,0	9,7	10,6	9,3
Contact avec le service public de placement	59,0	62,0	61,2	60,9	61,2	62,1
Contact avec le bureau d'intérim, de sélection ou de recrutement	26,5	27,6	27,2	28,0	31,1	33,6
Visite aux employeurs ou à une bourse d'emploi	20,5	22,1	23,2	26,7	27,0	28,2
Relations personnelles (amis, famille, ...)	26,1	27,1	27,4	28,9	30,4	32,4
Publication ou réponse à une annonce	18,4	18,7	18,5	19,8	22,3	22,1
Participation aux tests de sélection ou de recrutement	7,4	8,3	8,7	9,4	10,1	11,5
Consultation d'annonces de recherche de personnel	37,0	40,9	42,9	48,3	49,7	48,8
Attente d'offre d'emploi de la part du service public de placement	12,8	14,5	14,1	15,1	15,4	15,0
Attente d'offre d'emploi de la part d'un bureau d'intérim ou de sélection	6,1	6,7	5,9	7,5	6,1	5,9
Attente des résultats de tests de sélection	1,4	1,7	2,0	1,9	2,3	2,2
Recherche de terrain, bâtiment ou équipement	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,2
Recherche de moyens financiers	0,4	0,4	0,6	0,4	0,7	0,8
Recherche de licences	0,1	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4
Autres méthodes	3,9	3,6	4,0	4,1	3,5	2,7
Aucune initiative	8,3	7,7	8,5	6,6	7,2	6,2
VALEUR RELATIVE SI 2003 = 100						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Contact avec l'ALE	102,5	100,0	100,0	88,5	97,0	85,1
Contact avec le service public de placement	95,2	100,0	98,7	98,3	98,7	100,2
Contact avec le bureau d'intérim, de sélection ou de recrutement	96,2	100,0	98,8	101,6	112,9	121,9
Visite aux employeurs ou à une bourse d'emploi	92,8	100,0	105,1	120,8	122,3	127,8
Relations personnelles (amis, famille, ...)	96,3	100,0	101,3	107,0	112,4	119,8
Publication ou réponse à une annonce	98,3	100,0	99,0	105,9	119,4	118,2
Participation aux tests de sélection ou de recrutement	88,6	100,0	104,5	112,5	121,8	138,3
Consultation d'annonces de recherche de personnel	90,4	100,0	104,8	118,1	121,5	119,3
Attente d'offre d'emploi de la part du service public de placement	88,0	100,0	96,8	104,2	106,2	103,0
Attente d'offre d'emploi de la part d'un bureau d'intérim ou de sélection	91,2	100,0	87,6	112,0	90,6	87,6
Attente des résultats de tests de sélection	78,8	100,0	117,8	112,5	135,8	125,2
Recherche de terrain, bâtiment ou équipement	69,6	100,0	122,1	140,4	179,8	87,2
Recherche de moyens financiers	97,3	100,0	165,1	112,0	173,8	194,6
Recherche de licences	27,1	100,0	178,5	191,0	142,6	188,4
Autres méthodes	106,6	100,0	109,4	113,0	97,5	73,3
Aucune initiative	107,5	100,0	109,8	85,6	93,4	80,6

Source : DG SIE, traitement SPF ETCS

On peut également vérifier le comportement de recherche sur la base du pourcentage du nombre total de chômeurs auto-déclarés recherchant activement du travail. Ces données doivent être interprétées avec prudence étant donné que toutes les personnes qui se considèrent elles-mêmes comme « au chômage » ne sont pas nécessairement inscrites comme demandeur d'emploi. Mais l'évolution de ce taux donne quand même une indication.

Pourcentage de chômeurs qui, selon leur propre déclaration, recherchent du travail	
2002	57,3
2003	59,0
2004	60,9
2005	63,6
2006	63,1

Source : DGSIE, traitement SPF ETCS

Pour disposer de données au sujet de la qualité du travail, l'information relative à l'emploi exercé par les personnes qui travaillent mais qui, un an avant l'enquête, étaient au chômage peut être utilisée. Une comparaison judicieuse peut ainsi être faite avec les demandeurs d'emploi qui sont passés par le nouveau système de suivi.

Situation de travail des travailleurs qui, un an auparavant, étaient chômeurs		
	2006	2007
Contrat fixe	53 %	53 %
Contrat temporaire	47 %	47 %
Temps plein	64 %	66 %
Temps partiel	36 %	34 %
Ne travaillent jamais le soir ou la nuit	71 %	70 %

Source : DGSIE

Comme nous déjà dit plus haut, la comparaison avec les données provenant de l'enquête traitée par IDEA ne permet pas de conclure que la situation sur le marché du travail des personnes qui sont passées par le système de suivi serait systématiquement plus mauvaise que celle du chômeur moyen qui trouve du travail.

#### **4.11 Enquête du VDAB auprès des chômeurs suspendus du groupe cible DISPO**

Le VDAB a, via une enquête par téléphone, interrogé les demandeurs d'emploi qui ont reçu une sanction de l'ONem au cours de la période allant d'octobre 2004 à juin 2007. Il s'agit de 4.145 personnes ayant temporairement perdu le bénéfice des allocations en vertu de l'article 70 (absentes à un entretien), de 1.755 demandeurs d'emploi qui ont subi une suppression limitée des allocations (après le deuxième entretien) et de 639 demandeurs d'emploi qui ont été suspendus après un troisième entretien.

Tous ces demandeurs d'emploi ont été interrogés quant à leur situation 1 mois, 3 mois et 6 mois après l'entrée en vigueur de la sanction de l'ONem.

EVOLUTION DU CHOMAGE APRES SANCTION DE L'ONEM (en %)									
	Après 1 mois			Après 3 mois			Après 6 mois		
	Art. 70	Limitations	Exclusions	Art. 70	Limitations	Exclusions	Art. 70	Limitations	Exclusions
Encore DE (indemnisé, période d'attente, exclu)	55	73	60	48	57	50	41	47	35
DE libre (sans allocation)	2	1	3	2	2	4	2	1	6
Revenu d'intégration	0	0	2	0	1	3	0	1	4
Indemnisé, mais dispensé pour raison sociale/familiale	0	1	0	1	1	0	1	2	0
Indemnisé, mais dispensé pour études	1	1	0	1	1	0	1	1	0
Emploi à temps partiel	2	4	2	3	6	2	4	9	2
Emploi à temps plein (y compris ACS, FPI, ...)	12	8	6	15	16	10	19	21	16
Malade	4	1	1	4	3	2	5	4	2
Radié pour reprise des études	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pas d'info	25	11	24	23	14	28	27	15	34
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Source : VDAB, traitement SPF ETCS

Lors de l'interprétation de ces chiffres, il convient de tenir compte des éléments suivants :

1. en ce qui concerne l'article 70, la situation indiquée (par exemple, travail) peut être tant la « cause » que la « conséquence » de la suppression des allocations ;
2. en ce qui concerne le glissement vers le revenu d'intégration, le résultat plutôt mince est peut-être dû à la période considérée de six mois au maximum : pour les chefs de famille et les isolés, les six premiers mois de sanction consistent en un abaissement des allocations au niveau du revenu d'intégration, ce n'est qu'ensuite que l'on perd complètement ses allocations ;
3. environ un quart des chômeurs suspendus n'a pas pu être joint ou n'a pas souhaité participer à l'enquête.

## **4.12 Eléments d'évaluation du VDAB**

### 4.12.1 En ce qui concerne les transmissions à l'ONEm

Le VDAB note une forte augmentation du nombre de transmissions. Alors qu'au cours de la période 2000-2003, on comptait une moyenne de 6.500 transmissions par an, ce nombre est passé à 30.569 transmissions en 2007. Cette tendance à la hausse est fortement influencée par l'accord de coopération mais l'offre élevée d'emplois vacants difficiles à pourvoir exerce elle aussi une pression à la hausse sur le nombre de transmissions.

La grande majorité de ces transmissions découle de l'absence d'un demandeur d'emploi à la convocation du VDAB (en 2007, cela concernait 27.543 transmissions). La nouvelle tendance qui vise à rendre la convocation obligatoire pour (quasiment) toutes les actions et l'augmentation générale du nombre de convocations (de 593.996 convocations en 2004 à 748.988 convocations en 2006) expliquent entre autres l'augmentation de ce type de transmissions.

Les transmissions pour refus d'emploi ont elles aussi fortement augmenté, de 281 en 2004 à 1.122 en 2007. En 2006, le VDAB a introduit le principe de la « focalisation sur l'emploi » : pour un demandeur d'emploi, il n'est plus sans conséquence d'accepter ou non une offre d'emploi s'il dispose des compétences nécessaires. Un demandeur d'emploi qui est en mesure d'exercer un emploi mais qui ne le veut pas se voit immédiatement rappeler ses obligations d'accepter un emploi convenable. S'il refuse l'offre qui lui est faite, le VDAB procède à une transmission.

Cette focalisation sur l'emploi et la nouvelle procédure de transmission ont également eu des effets sur les formations professionnelles, pour lesquelles le nombre de transmissions est passé de 99 en 2004 à 1.220 en 2007.

### 4.12.2 Evaluation après 3 années d'approche intégrée<sup>34</sup>

#### 4.12.2.1 Actions préventives

Si le VDAB est en mesure de répondre, en grande partie, à la demande croissante de main-d'œuvre malgré la pénurie grandissante du côté de l'offre sur le marché du travail, ceci est surtout dû à l'approche intégrée lancée dans le cadre de l'accord de coopération avec l'ONEm. Cette approche intégrée permet d'accéder à l'ensemble du potentiel de compétences présent au sein de la population active inscrite et donc à une réserve de travail plus activée, plus différenciée.

Entre juillet 2006 et juin 2007, 81.005 demandeurs d'emploi ont fait consigner dans leur dossier lors de leur inscription comme demandeur d'emploi qu'ils accepteraient un ou plusieurs des emplois vacants qui leur seraient proposés. Ce nombre, exprimé par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi qui se sont inscrits, a augmenté passant de 16 % en septembre 2006 à 29 % en mai 2007.

Le « matching » automatique hebdomadaire a généré, en 2006, 242.139 notifications d'emploi vacant contre 195.496 en 2005. Par semaine, 25.656 demandeurs d'emploi reçoivent en moyenne 1,6 offre d'emploi. A côté de cela, il existe également un matching

---

<sup>34</sup> basée sur la note au Conseil d'administration du 5 septembre 2007



automatique en ligne dans le cadre du plan des villes et des communes pour lutter contre le chômage des jeunes.

Ceux qui ne reçoivent pas d'offres d'emploi via ces voies et ceux qui en reçoivent mais qui restent chômeurs sont convoqués à un entretien où on oriente davantage leurs aspirations professionnelles en fonction du marché du travail.

Le screening par téléphone constitue la deuxième étape du modèle d'accompagnement en plusieurs paliers du VDAB. Entre juillet 2006 et juin 2007, 28.515 demandeurs d'emploi ont eu un screening par téléphone : 26.985 d'entre eux ont ensuite été intégrés dans un parcours d'insertion, 775 ont été repris dans un parcours d'accompagnement, 85 ont été envoyés en formation, des aptitudes de base TIC ont été dispensées à 237 et 140 ont été 'screenés' par rapport à leurs aptitudes à l'entrepreneuriat.

Le volet préventif a permis d'atteindre 97 % des jeunes et 98 % des adultes, une approche quasi intégrale.

Une action a également été mise en place pour les plus de 50 ans (Actief 50+) ; entre juillet 2006 et juin 2007, 14.516 demandeurs d'emploi ont été convoqués dans ce cadre.

#### 4.12.2.2 Actions curatives

Le volet curatif a été développé à partir de 2004 et s'inspire des groupes cibles définis dans l'accord de coopération.

Même si, en moyenne, 2,15 convocations sont nécessaires avant que le demandeur d'emploi ne vienne effectivement, l'approche atteint ici aussi une taux de couverture des personnes visées de 98 % : en d'autres termes, 98 % du groupe cible jusqu'à 50 ans a été repris dans le volet curatif, est sorti du chômage ou a reçu une transmission vers l'ONEm. Fin juin 2007 (instantané), sur les 36.345 demandeurs d'emploi repris dans le volet curatif, on en comptait déjà 17.047 dont le parcours avait pris fin, dont 37 % sortis vers un emploi. Au total, 7.213 transmissions ont été effectuées pour ce groupe. Dans 4.493 cas, l'ONEm a pris une décision de suspension.

Pour ce groupe cible curatif, les principaux facteurs qui entravaient l'insertion ont été déterminés. Bien entendu, plusieurs facteurs différents peuvent être un frein chez un même demandeur d'emploi.

Facteurs qui entravent l'insertion					
	< 25 ans	25-30 ans	30-40 ans	40-50 ans	Total
Groupe cible	5.388	4.924	11.124	10.460	31.896
Piège à l'emploi	6,3%	9,0%	13,8%	7,3%	9,7%
Mobilité	21,2%	17,2%	17,3%	23,0%	19,8%
Age	0,4%	0,2%	1,9%	21,2%	7,7%
Soins à prodiguer	12,3%	19,1%	21,9%	12,2%	16,7%
Risque de pauvreté	0,4%	0,3%	0,6%	2,1%	1,0%
Analphabétisme	1,1%	1,7%	4,3%	5,9%	3,9%

La principale entrave reste la mobilité, surtout chez les jeunes et pour la catégorie des 40 à 50 ans. Le fait d'avoir des soins à prodiguer à quelqu'un (enfants, partenaire malade, parents, ...) est surtout cité comme principal obstacle dans les catégories 25-30 ans et 30-40 ans. Ceci est entre autres influencé par le piège à l'emploi qui joue plus fortement dans ce groupe.

Quand on examine les principales raisons expliquant le chômage, on trouve le comportement de recherche en première place. Des conditions connexes comme la mobilité, les soins à prodiguer, ... augmentent avec l'âge.

Si on établit une typologie du groupe cible curatif dans sa totalité, on obtient le résultat suivant:

	Année 1		Année 2		Année 3	
Groupe curatif avec entretien d'observation	5.119		10.220		12.293	
I Problématique sans lien avec le marché du travail	432	8 %	1.681	16 %	3.086	25 %
II/IV Besoin d'un parcours réduit de placement/accompagnement	3.288	64 %	6.086	60 %	6.868	56 %
III Besoin d'un parcours complet (avec volet formation)	931	18 %	1.354	13 %	1.560	13 %
V Piège à l'emploi	468	9 %	1.099	11 %	779	6 %

I. Demandeurs d'emploi avec une problématique sans lien avec le marché du travail, par ex. la toxicomanie

II. Demandeurs d'emploi à qui il ne faut plus qu'un accompagnement limité afin d'être employable

III. Demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une formation pour augmenter leur chance d'obtenir une occupation durable. Leur parcours de remédiation doit clairement inclure une composante qualifiante (parcours étendu)

IV. Demandeurs d'emploi qui ont en premier lieu besoin d'un accompagnement (confiance en soi, motivation,...) et dans une moindre mesure d'une formation. Pour ce groupe, le centre d'orientation joue un rôle important. L'accent doit être mis sur la composante « accompagnement » de leur parcours de remédiation (parcours réduit)

V. Demandeurs d'emploi pour lesquels un emploi ne fournit qu'un apport financier limité (piège du chômage) par rapport à leur allocation actuelle, notamment les chômeurs avec saisie sur salaire, Canada dry, ALE

Pour le moment, on ne peut pas faire de distinction entre les catégories II et IV.

Un partie du groupe cible est très clairement confrontée à des problèmes qui ne sont pas en relation avec le marché du travail. Il s'agit principalement de chômeurs de longue durée souffrant de problèmes médicaux, mentaux, psychiques ou psychiatriques graves, combinés ou non à d'autres problèmes sociaux.

Le VDAB observe que dans le cadre de l'expertise dont il dispose actuellement et de ses possibilités de services, il ne peut pas offrir de solution satisfaisante à ce groupe de demandeurs d'emploi. Via « tendering » (sous-traitance), l'accompagnement de ces demandeurs d'emploi est confié à des partenaires du VDAB, sous la direction du VDAB.

## 5. PERSPECTIVE INTERNATIONALE ET RECOMMANDATIONS

### 5.1 Comparaison internationale et évaluation du monitoring et de l'accompagnement<sup>34</sup>

#### 5.1.1 5.1.1. Introduction

Pratiquement tous les pays industrialisés connaissent l'une ou l'autre forme d'allocations de chômage, une indemnité destinée à ceux qui perdent leur emploi involontairement, souvent combinée à diverses formes d'accompagnement en vue d'une réinsertion rapide. La diversité entre les pays est relativement grande, et les systèmes peuvent différer dans toutes sortes de domaines. Ceci vaut en premier lieu pour les allocations elles-mêmes : comme on le sait, le système belge est assez unique en ce sens qu'en principe, dans notre pays, une allocation de chômage est octroyée pour une durée indéterminée (sans contrôle du revenu). Le taux de remplacement, c'est à dire le rapport entre le salaire gagné auparavant et l'allocation, peut également fortement varier. Pour un niveau de salaire moyen, ce taux se trouve à un niveau moyen en Belgique dans la phase initiale du chômage, et est plutôt élevé pour les chômeurs de plus longue durée<sup>35</sup>. L'utilisation de mesures de politique active du marché du travail, comme l'offre d'expériences de travail ou de formations, ou la mise en place de différentes formes de subvention (telles que la réduction des cotisations de sécurité sociale) diffèrent également fortement d'un pays à l'autre.

Dans ce rapport de synthèse, notre objectif n'est pas de donner une image complète, mais de nous concentrer sur deux aspects de la politique de l'emploi qui ont subi une modification lors de l'introduction de l'accord de coopération de 2004 relatif au suivi des demandeurs d'emploi, à savoir le monitoring du comportement de recherche et l'accompagnement (« counselling »). Après une courte présentation des différentes procédures existant dans ce domaine – un aperçu et une comparaison systématiques ne sont pas possibles par manque de données standardisées – nous passerons en revue le matériel d'évaluation disponible.

#### 5.1.2 Le monitoring et l'accompagnement se font partout, mais l'approche diffère fortement

Il va de soi que la plupart des personnes recevant une allocation de chômage se mettront spontanément à la recherche de travail, mais, pour d'autres, un accompagnement et une forme de contrôle peuvent être indiqués. La plupart des pays exigent dès lors que les demandeurs d'emploi viennent s'expliquer à intervalles réguliers sur leur recherche d'emploi. La fréquence, l'approche et les exigences posées diffèrent fortement<sup>36</sup>.

Certains pays travaillent via des formulaires de rapport (souvent avec une fréquence assez élevée – jusqu'à chaque semaine – et de plus en plus souvent via des procédures en ligne), alors que d'autres prévoient des interviews. Ainsi, en Suède, une interview pour vérifier le comportement de recherche est organisée toutes les huit semaines, en Norvège et en Espagne, cela se fait tous les trois mois et en France tous les quatre mois. D'autres pays ne prévoient pas de fréquence fixe, ou ont fait du monitoring une partie

---

<sup>34</sup> Avec nos remerciements à la DG ELSA de l'OCDE pour les suggestions relatives à cette partie.

<sup>35</sup> OECD (2008)

<sup>36</sup> OECD (2007) et Hasselpflug (2005)

sous-jacente des entretiens réguliers des demandeurs d'emploi avec un accompagnateur. D'autres encore, comme la Grèce et la Pologne, ne disposent pas du tout de système de contrôle, bien qu'ils exigent en principe que les bénéficiaires d'allocations recherchent un emploi.

Certains pays imposent également des normes minimum en ce qui concerne le comportement de recherche. Ainsi, en Autriche et aux Pays-Bas, un chômeur doit pouvoir présenter au moins une candidature par semaine, alors qu'au Royaume-Uni dix « actions » doivent pouvoir être prouvées toutes les deux semaines. Dans d'autres pays, ceci est réglé par la fixation de droits et d'obligations réciproques dans un plan d'action individuel. De tels plans sont d'ailleurs de plus en plus souvent obligatoires : au sein de l'OCDE, seuls le Canada, la Tchéquie, le Japon et le Luxembourg ne rendent pas la signature d'un tel plan obligatoire lorsqu'il est proposé<sup>37</sup>. En revanche les délais – la durée de chômage après laquelle un plan est proposé – diffèrent fortement : au cours du premier mois, entre autres, en Autriche, Allemagne et Suède jusqu'après douze mois en Espagne ou au Danemark. Dans la plupart des pays, le suivi des plans est ensuite assuré quatre fois par an (avec une pointe pour le VDAB qui assure le suivi des plans six fois par an).

Dans un tour d'horizon international<sup>38</sup>, le contrôle belge du comportement de recherche est classé, à une catégorie près, dans la catégorie la moins stricte, avec la Finlande, la Norvège et l'Espagne. Parmi les pays de l'UE concernés par l'enquête, les obligations dans des pays comme la France et l'Allemagne sont toutefois considérées comme étant encore moins strictes, tandis que des pays comme l'Autriche, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont classés dans le groupe le plus exigeant. Il apparaît également qu'au cours des dernières années, le contrôle est devenu plus sévère dans la plupart des pays.

Il va de soi que les obligations de recherche sont liées à la notion « d'emploi convenable ». Sur ce plan, les exigences dans notre pays semblent se trouver dans la moyenne, ce sont surtout les exigences en matière de mobilité géographique (jusqu'à quatre heures de temps de déplacement) qui sont plutôt sévères. Seuls les pays qui attendent en principe du demandeur d'emploi qu'il soit disposé à déménager (comme la Suède) imposent des critères encore plus sévères. Notre pays se trouve également au milieu du peloton européen en ce qui concerne les sanctions possibles en cas de non acceptation d'un emploi convenable.

Un indicateur récapitulatif « degree of strictness in availability rules » qui tient aussi bien compte du contrôle du comportement de recherche que des règles en matière d'emploi convenable, classe la Belgique parmi les pays les moins stricts, suivie seulement par l'Irlande, Malte, le Royaume-Uni et le Japon. La pondération de différents facteurs est toutefois quelque peu contestable et est fortement influencée dans notre pays par le très faible taux de disponibilité des personnes qui se trouvent dans une mesure active. Par ailleurs, la réglementation relative aux emplois convenables est une chose, son application concrète est souvent fort divergente. Notre pays connaît traditionnellement un pourcentage relativement faible de sanctions basées sur un refus d'emploi convenable<sup>39</sup> (bien qu'il n'y ait pas de chiffres récents, comparables, à ce sujet).

L'accompagnement des demandeurs d'emploi, visant à les aider dans la recherche d'un emploi, a lieu d'ordinaire via des interviews individuelles et des sessions d'information collectives. L'OCDE préconise une « norme » d'au moins cinq interviews individuelles par demandeur d'emploi par an. Un aperçu publié en 2007 révèle que seuls la Tchéquie, l'Irlande, la Slovaquie, l'Espagne, la Suède, le Royaume-Uni et le VDAB satisfont à cette norme.

---

<sup>37</sup> La Turquie ne propose pas de plans d'action individuels, la Pologne et les EU en font rarement usage.

<sup>38</sup> Hasselpflug (2005)

<sup>39</sup> Gray, 2003.

### 5.1.3 Une plus grande disponibilité signifie davantage de travail et un meilleur accompagnement des groupes-cibles difficiles

Cela a-t-il un sens de fixer des exigences (plus sévères) au niveau de la disponibilité des demandeurs d'emploi dans un contexte où il y a trop peu d'emplois ? Une réponse à cette question comprend plusieurs composantes. Un premier élément à prendre en considération est le seul effet d'une disponibilité plus élevée sur la quantité de travail totale dans l'économie.

Il ressort de la littérature économique qu'à long terme, l'offre effective de travail – la quantité totale de travail que les personnes veulent effectuer – se traduit en une demande de travail de la part des entreprises<sup>40</sup>. Ceci réfute ce qu'on appelle le « lump-of-labour fallacy » : le raisonnement selon lequel un certain nombre d'emplois est disponible, qui serait déterminé uniquement par des facteurs externes au marché du travail (la conjoncture économique ou la politique monétaire, par exemple). Il est clair que la probabilité que certains emplois vacants soient « créés » (déclarés vacants, publiés...) par les entreprises augmente à mesure qu'augmente la probabilité que l'emploi vacant sera occupé<sup>41</sup>. En outre, lorsque l'offre de travail est plus élevée, le coût de recherche de titulaires pour les emplois vacants diminue. Pour le même emploi, les employeurs pourront, soit payer un salaire moins élevé, soit ils trouveront un candidat plus approprié que dans une situation où ils n'ont que peu de possibilités de choix. En outre, la surqualification pourra être évitée et les personnes les plus appropriées pourront être engagées pour chaque emploi<sup>42</sup>, ce qui permettra à la productivité générale d'augmenter également (ce qui implique que le fait d'avoir moins de chômeurs ne doit pas se faire au détriment des salaires les moins élevés). En tout cas, engager devient plus intéressant pour l'entrepreneur et cela fait augmenter la quantité totale de travail (comme le remarque Layard, la population britannique a augmenté de 240% depuis 1850 et « par hasard » le nombre d'emplois a également augmenté de 240%). Les pays dans lesquels les exigences de disponibilité pour les demandeurs d'emploi sont plus élevées se caractérisent par un taux d'emploi plus élevé<sup>43</sup>.

Il y a en outre un effet de démonstration indirect d'un taux d'emploi plus élevé ou d'une disponibilité plus élevée : dans une certaine mesure, les personnes ont, par nature, un comportement d'imitation ; il en résulte qu'une atmosphère positive autour du « travail (ou de la recherche de travail) » contribue à une participation accrue au marché du travail, également dans le chef de ceux qui ne sont pas immédiatement concernés par une mesure spécifique<sup>44</sup>.

La baisse du chômage, qui est à terme la conséquence d'une disponibilité plus élevée, peut d'autre part également être utilisée pour concentrer davantage les moyens disponibles des services de l'emploi sur les groupes les plus difficiles à placer, et ainsi également les rapprocher du marché du travail. Ceci génère une évolution qui se renforce par elle-même, dans laquelle une plus grande disponibilité entraîne une baisse du chômage, qui, à son tour, permet des investissements supplémentaires dans une disponibilité accrue.

---

<sup>40</sup> Layard (2001) et OECD (2005)

<sup>41</sup> Aucune offre d'emploi n'est publiée pour des super héros musclés, bien que de nombreuses entreprises pourraient les utiliser...

<sup>42</sup> Lorsque seuls des ingénieurs posent leur candidature auprès d'une entreprise qui doit exécuter une quantité minimum de travail à la chaîne, cette entreprise est contrainte de les employer à cet effet.

<sup>43</sup> Hasselpflug (2005)

<sup>44</sup> OECD (2005)

Lorsque le monitoring et l'accompagnement réussissent à augmenter effectivement la disponibilité, ils ont donc une influence positive sur le taux d'emploi. D'autre part, un contrôle trop poussé ou inadapté peut amener des personnes hors du marché du travail. Pour autant qu'il s'agisse de personnes qui ne sont effectivement pas employables, selon leur propre souhait ou en raison des circonstances, et qui, d'après la logique de la plupart des systèmes de chômage, n'ont pas leur place dans le système, cela peut éventuellement constituer un effet souhaitable.

Lorsque le monitoring et les sanctions qui y sont éventuellement liées ont toutefois comme résultat que des personnes qui sont en fait disponibles se retirent du marché du travail, l'offre de travail disponible totale diminue, et cela n'est pas le but poursuivi. Le passage dans d'autres systèmes d'allocations – où l'exigence de disponibilité existe également mais est moins bien suivie – peut constituer un effet secondaire non souhaité.

En outre, un monitoring trop poussé peut avoir pour résultat que des personnes acceptent un emploi pour lequel elles sont moins aptes (ou un emploi trop précaire, à un salaire trop bas) de crainte d'encourir une sanction<sup>45</sup>. Le fait que davantage de contrôle a pour conséquence que des demandeurs d'emploi acceptent des emplois à des conditions un peu moins avantageuses qu'avant l'existence du système de contrôle constitue d'ailleurs un effet inévitable inhérent au système (ce qu'on appelle le « reservation wage », le niveau auquel l'on veut travailler diminuera toujours s'il y a un contrôle avec des sanctions possibles)<sup>46</sup>. La question est donc plutôt de savoir s'il s'agit de conditions inacceptables et si cela entrave ou non une amélioration éventuelle au cours de la carrière sur le marché du travail. En outre, cet effet ne renseigne en rien sur l'influence sur le niveau général des salaires (et des conditions de travail) à plus long terme.

En résumé, l'on part d'ordinaire du principe qu'un système de monitoring augmente la prospérité générale de la société, même si l'on tient compte du coût du système<sup>47</sup>.

#### 5.1.4 Le monitoring et l'accompagnement rendent les chômeurs plus disponibles et aident ainsi des personnes à trouver du travail

Le suivi régulier du comportement de recherche et l'accompagnement des chômeurs agissent de deux manières sur leur disponibilité pour le marché du travail. Comme chaque forme d'« activation », cela rend la période de chômage (encore) moins attractive pour l'intéressé (c'est sur base de cet effet que certains pays proposent toujours une activité à temps plein après une période de chômage déterminée). Par ce que l'on appelle l'effet de motivation, on peut souvent constater avant même le début d'une telle mesure que les personnes recherchent plus activement un emploi, alors que d'autres décrochent définitivement ou recherchent des systèmes d'allocations alternatifs. Un effet positif sur cette base sera souvent plutôt constaté chez les groupes de demandeurs d'emploi qui sont les plus « employables » : une petite incitation supplémentaire peut en effet suffire à les pousser à rechercher un emploi<sup>48</sup>.

Cet effet est par essence le même que l'effet de sanctions relatives aux allocations en général et que l'effet d'une durée limitée des allocations. L'on constate toujours un comportement de recherche plus intensif juste avant la sanction ou la perte de l'allocation parce que les droits sont épuisés. Mais, alors qu'une limitation des allocations

---

<sup>45</sup>OECD (2007)

<sup>46</sup>Frederikson en Holmlund (2003)

<sup>47</sup>Frederikson en Holmlund (2003)

<sup>48</sup>OECD (2005), OECD (2006)

ou une sanction peut avoir des conséquences sur le bien-être financier de l'intéressé (et ainsi sur le niveau de pauvreté), les mesures qui exigent seulement un investissement en temps plus intensif n'ont pas ce défaut. Le monitoring peut être une alternative plus sociale pour des allocations moins élevées ou une limitation de ces allocations dans le temps.

Par ailleurs, le monitoring et l'accompagnement contribuent également à une augmentation de l'employabilité sur le marché du travail, parce qu'ils aident les demandeurs d'emploi à développer une recherche plus intensive et plus efficace d'un emploi. Ceci aide surtout les groupes qui sont le plus éloignés du marché du travail. L'effet total d'un système de monitoring et d'accompagnement peut donc finalement se révéler plus positif pour des groupes-cibles « plus difficiles ».

Souvent, il n'est pas si simple de séparer les deux effets esquissés<sup>49</sup>, ni d'évaluer séparément les résultats du monitoring du comportement de recherche d'une part, et ceux d'un meilleur accompagnement d'autre part, étant donné que les deux sortes de mesures apparaissent souvent en combinaison l'une avec l'autre. En outre, il est généralement encore plus difficile de scinder le monitoring en soi des éventuelles sanctions.

Il ressort des évaluations qui ont eu lieu que le monitoring en soi a une influence positive sur la transition vers le travail, à condition toutefois que les exigences ne soient pas trop élevées. Dans son aperçu de 2005<sup>50</sup>, l'OCDE cite, entre autres, des exemples d'études relatives aux E.U. et à l'Australie, qui montrent l'impact positif d'un contrôle sur le comportement de recherche. Une étude relative à l'Irlande du Nord<sup>51</sup> (où le contrôle a été suspendu pendant un certain temps pour cause de restructuration des services du chômage) a récemment révélé que le monitoring augmente la sortie du chômage, mais que cela peut aller aussi bien dans le sens du travail que dans le sens de l'inactivité. Une étude hongroise<sup>52</sup> révèle que l'effet est surtout important sur certains groupes (dans le cas présent, les femmes âgées de plus de 30 ans) qui sont plus éloignés du marché du travail.

Chaque système de monitoring comporte implicitement la menace de sanctions, mais l'impact de tout ceci dépendra de l'importance de la sanction. Une étude relative à la Suisse<sup>53</sup> démontre que dans les régions où les sanctions sont plus sévères, la sortie du chômage est plus élevée (pour les non sanctionnés) qu'ailleurs.

Il s'avère également qu'un accompagnement renforcé et le recours à des plans d'action individuels ont un effet positif sur la recherche d'un emploi (comme il ressort d'évaluations pour le Royaume-Uni, l'Irlande et la France<sup>54</sup>), à condition que les services de placement affectent suffisamment de personnel à ces tâches.

Lorsque des mesures axées sur le monitoring et/ou l'accompagnement sont considérées comme un tout et sont comparées à d'autres mesures pour l'emploi, elles obtiennent en général de très bons résultats. Une étude expérimentale danoise de 2005-2006 (dans le cadre de laquelle un nouveau système de monitoring et d'accompagnement avait été introduit uniquement pour les demandeurs d'emploi nés entre le 1<sup>er</sup> et le 15 de chaque mois) indique qu'un accompagnement renforcé combiné à un suivi plus intensif du comportement de recherche a débouché sur une transition vers le travail supérieure de 30 % pour tous les sous-groupes. Les auteurs de l'évaluation de l'expérience supposent

---

<sup>49</sup>Graversen et van Ours (2006)

<sup>50</sup>OECD (2005)

<sup>51</sup>McVicar (2006)

<sup>52</sup>Micklewright et Nagy (2005)

<sup>53</sup>Van Lalive e.a., cité dans McVicar (2006)

<sup>54</sup>OECD (2005)

que l'effet de motivation, l'incitation à rechercher plus activement du travail afin d'éviter le programme intensif, a eu l'influence la plus forte.

Les synthèses disponibles<sup>55</sup>, basées sur la technique de la « méta-évaluation », où différentes évaluations de mesures sont comparées entre elles, indiquent que les mesures axées sur l'accompagnement et le monitoring fournissent systématiquement les meilleurs résultats en termes d'intégration dans le marché du travail : « A well-balanced design of basic services such as job search assistance and counselling and monitoring, along with appropriate sanctions for non-compliance, seems to be able to go a long way in enhancing job search effectiveness ». Ces mesures semblent avoir de meilleurs résultats que la formation et que les subventions salariales dans le secteur privé – bien que celles-ci aient généralement un impact positif. Les mesures axées sur la création directe d'emplois par les autorités publiques obtiennent systématiquement les plus mauvais résultats. Il est frappant de constater qu'il est également démontré que les mesures spécifiquement axées sur les jeunes présentent le plus souvent des résultats moins favorables. L'accompagnement et le monitoring constituent, en outre, généralement l'approche la moins chère dans la gamme des mesures actives relatives au marché du travail.

Si l'accompagnement et le monitoring sont évalués de manière plus favorable que la formation, ceci est dû, entre autres, au fait que des mesures de formation de longue durée peuvent induire un effet « lock-in » important : le demandeur d'emploi consacre tout son temps à la formation suivie (ou attend le début de cette formation) et recherche donc (beaucoup) moins intensivement du travail. A plus long terme toutefois, il apparaît que les mesures de formation ont tout de même un effet positif, de sorte que c'est surtout un bon timing de la formation qui semble important.

Il apparaît en outre que le contexte institutionnel exerce peu d'influence sur l'efficacité de l'accompagnement et du monitoring. Le seul facteur qui tempère cette efficacité dans une mesure importante est l'existence d'une législation rigide en matière de recrutement et de licenciement. En ce qui concerne le contexte macro-économique, il apparaît – et ceci n'est pas une surprise – que les mesures sont les plus efficaces dans un environnement avec un taux d'emploi élevé.

Comme nous l'avons déjà signalé, les résultats des mesures de monitoring et d'accompagnement sont souvent différents pour des groupes-cibles différents. D'une manière générale, l'accompagnement semble bénéficier davantage aux groupes qui sont plus éloignés du marché du travail (souvent des femmes<sup>56</sup>) alors que le monitoring les envoie parfois plutôt dans la direction de l'inactivité. Il semble toutefois difficile de tirer des conclusions générales à ce sujet.

## Bibliographie

- Bergemanne A. en G. van den Berg (2007). "Active labor market policy effects for women in Europe – a survey", IFAU Working Paper 2007:3, Stockholm.
- Frederikson, P. en B. Holmlund (2003). "Improving incentives in unemployment insurance: A review of recent research", IFAU Working Paper 2003:5, Stockholm.
- Gaversen B.K. en J.C. van Ours (2006) "How to Help Unemployed Find Jobs Quickly : Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program", IZA Discussion Paper, No. 2504, Bonn.
- Gray, D. (2003), "National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: the case of Canada", OECD Social, Employment and Migration Working Paper, No. 14, Parijs.

---

<sup>55</sup> En premier lieu Kluge (2006)

<sup>56</sup> Bergemann et van den Berg (2007)



- Hasselpflug S. (2005). "Availability Criteria in 25 Countries", Finansministeriet Working Paper, No. 12/2005, Kopenhagen.
- Kluve, J. (2006). "The Effectiveness of European Active Labour Market Policy", IZA Discussion Paper, No. 2018, Bonn.
- Layard, R. (2001). "Welfare-to-Work and the New Deal", Centre for Economic Performance – London School of Economics, Londen.
- Manning, A. (2005) "You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK Jobseeker's Allowance", CEP Discussion Paper No. 697, London.
- Mc Vicar, D. (2006) "Job Search Monitoring Intensity and Unemployment Exit : Evidence from a Jobseeker's Allowance Natural Experiment", Belfast.
- Micklewright J. en G. Nagy (2005), "Job Search Monitoring and Unemployment Duration in Hungary : Evidence from a Randomised Control Trial", IZA Discussion Paper, No. 1839, Bonn.
- OECD (2005). Employment Outlook, Parijs.
- OECD (2006). Employment Outlook, Parijs.
- OECD (2007). Employment Outlook, Parijs (met de online bijlage Compendium of National Replies to the OECD Questionnaire on Interventions in the Unemployment Spell : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).
- OECD (2008). Benefits and Wages – Statistics (online : [www.oecd.org](http://www.oecd.org)), Paris.

## **5.2 Recommandations aux autorités belges**

### 5.2.1 Des emplois pour les jeunes : Belgique (OCDE, 2007)

#### ***Extrait des « principales recommandations » : Renforcer les « obligations réciproques » des jeunes.***

« L'octroi d'allocations d'assurance-chômage uniquement sur la base des études est exceptionnel dans les pays de l'OCDE. C'est encore le cas au Danemark, en Grèce, au Luxembourg et en République tchèque. Mais dans aucun de ces pays, l'allocation n'est octroyée pour une durée illimitée comme en Belgique. Les durées vont de six mois en République tchèque à quatre ans au Danemark. L'évolution récente a été soit de supprimer cette allocation comme à la fin des années 90 en République slovaque, soit d'activer rigoureusement les bénéficiaires comme au Danemark en faisant en sorte que très peu de jeunes la reçoivent longtemps.

La Belgique devrait à terme supprimer l'allocation d'attente et en même temps changer en profondeur les règles qui s'appliquent aux nouveaux venus dans le système de l'assurance-chômage. L'allocation d'assurance-chômage ne devrait pas varier suivant la situation du ménage et devrait être *limitée* dans le temps, être conditionnelle à la recherche active d'un emploi et être fonction d'une période antérieure d'emploi. On pourrait également introduire une dégressivité de l'allocation et son éligibilité pourrait être élargie. Actuellement, la condition est d'avoir travaillé 12 mois au cours des 18 derniers mois. Une formule équilibrée pourrait être par exemple la suivante : après six mois de travail au cours des 22 derniers mois, les chômeurs auraient accès pendant sept mois à une allocation de chômage (conditionnelle à une exigence forte de recherche d'emploi comme déjà indiqué plus haut).

Dans l'immédiat, il faudrait mieux formuler les « obligations réciproques » des jeunes qu'ils soient en décrochage scolaire ou nouvellement diplômés. L'accompagnement du SPE devrait être sélectif en déterminant rapidement les dispositifs utiles pour chaque public, comme l'applique déjà la Région flamande dans son modèle d'accompagnement par étape des demandeurs d'emploi. L'obtention d'une allocation d'attente ne devrait pas être automatique mais conditionnelle après la période d'attente. De plus, si le jeune ne fait pas assez d'efforts de recherche d'emploi ou refuse un emploi convenable, il doit s'attendre à ce que son allocation ne soit pas maintenue. Les interviews devraient être menés tous les trois mois en même temps par le facilitateur de l'ONEM et le conseiller du SPE régional, de façon à renforcer les synergies entre niveau fédéral et niveau régional.

Les jeunes chômeurs de longue durée pourraient se voir offrir un emploi ou une formation par le SPE. Les jeunes pourraient également bénéficier de nouveaux programmes plus complets mis en œuvre en partenariat au niveau local par le SPE régional et le CPAS local. Cette approche est particulièrement adaptée au noyau dur des jeunes cumulant de nombreuses difficultés. Contrairement aux SPE régionaux, les CPAS mènent une approche plus globale car ils offrent à la fois un revenu et un ensemble d'aides face aux problèmes de formation, d'emploi, de logement et de santé.

La stratégie d'obligations réciproques pour les jeunes demandeurs d'emploi devrait être reformulée sans délai selon les recommandations suivantes et mise en œuvre conjointement par l'ONEM, les SPE régionaux et les CPAS locaux :

- *Encourager les jeunes qui sont inactifs ou en décrochage scolaire à s'inscrire au SPE comme demandeur d'emploi.* Il est essentiel d'éviter que des jeunes se retrouvent dans une situation qui les marginalise par rapport au système éducatif et au marché du travail. Ils devraient être mieux informés du dispositif *Activa Start* qui s'attaque à ce problème.
- *Faire signer à chaque jeune demandeur d'emploi un plan d'action et suivre sa mise en œuvre.* L'accompagnement individuel mené conjointement par un facilitateur de

l'ONEM et un conseiller du SPE régional devrait être ponctué d'entretiens individuels au moins tous les trois mois de manière à évaluer si le plan d'action individuel est bien suivi. L'octroi de l'allocation d'attente devrait être conditionnel à la recherche active d'un emploi ou à la participation à une mesure active pendant au moins trois mois. Sa durée devrait être limitée à quatre ans.

- *Offrir des mesures actives plus intenses aux jeunes chômeurs de longue durée.* Un emploi ou une formation devrait être offert par le SPE aux jeunes chômeurs de plus d'un an. Ceux-ci doivent en contrepartie avoir des obligations en matière de recherche active d'emploi.
- *Mettre le plus possible en commun au niveau local les actions du CPAS et du SPE pour les jeunes les plus défavorisés.* L'expertise des agents des CPAS est particulièrement adaptée aux jeunes qui cumulent les désavantages. »

#### 5.2.2 Etudes économiques de l'OCDE : Belgique 2007

##### ***Extrait des recommandations : « Les interventions sur le marché du travail pourraient être améliorées » (page 14)***

« Le gouvernement belge a récemment pris une série de mesures pour décourager la sortie précoce du marché du travail et faciliter le retour à l'emploi de personnes ayant cessé leur activité. Ces actions ont consisté notamment à fermer certaines voies vers la pension anticipée, comme le stipule le Pacte de solidarité entre les générations. Des mesures d'activation ont été appliquées, avec notamment des plans individualisés de retour à l'emploi, des entretiens de suivi et des sanctions possibles en cas d'insuffisance des efforts de recherche d'emploi. Toutefois, ce dispositif d'activation ne s'applique qu'aux chômeurs de moins de 50 ans ayant connu des périodes de chômage relativement longues. En revanche, d'autres politiques du marché du travail sont restées inchangées; c'est le cas en particulier du système d'indemnisation du chômage. Il faut donc mettre davantage l'accent sur les interventions destinées à valoriser le travail. *L'efficacité des mesures d'activation pourrait être renforcée en limitant la durée de versement des allocations de chômage. Une autre approche, que le gouvernement pourrait envisager, serait de réduire progressivement les prestations. Cette action pourrait se doubler d'un relèvement du taux de remplacement initial. La surveillance de l'effort de recherche devrait être une tâche conjointe des services publics de l'emploi fédéraux et régionaux, ce qui contribuerait aussi à assurer la cohérence des mécanismes de rétroaction et de sanction. Afin d'améliorer les taux d'emploi des groupes ayant un lien plus faible avec le marché du travail, il faudrait appliquer différentes mesures telles que la fermeture d'autres voies vers la retraite anticipée, la mise en oeuvre d'une activation précoce pour les jeunes quittant l'école, la réduction des taux marginaux effectifs élevés d'imposition applicables aux travailleurs à bas salaires et un meilleur ciblage des subventions salariales au profit des travailleurs peu qualifiés.* »

#### 5.2.3 Conseil supérieur de l'emploi (Rapport 2007) :

##### **Extraits de la page 15 à propos du Plan d'accompagnement des chômeurs :**

« Ce programme permet d'examiner, sur une base individuelle, les problèmes que rencontrent les chômeurs pour trouver un emploi et de prendre des initiatives pour y remédier. Les efforts déployés dans la recherche d'un emploi sont également évalués. Si ceux-ci sont jugés insuffisants, des sanctions peuvent être imposées après un certain délai. Des évaluations indépendantes sont essentielles pour pouvoir apprécier l'efficacité des mesures adoptées et, le cas échéant, les corriger. Une première évaluation, il est vrai encore très partielle, du programme paraît globalement positive. Pour le Conseil, il s'agit d'un encouragement à la poursuite et au renforcement du programme d'activation.

En dépit de la baisse substantielle du nombre de demandeurs d'emploi enregistrée récemment, le taux de chômage belge demeure en 2007 supérieur à la moyenne européenne. La diminution, dont a principalement bénéficié la Flandre, ne concerne pas les personnes âgées et les chômeurs de longue durée. C'est pourquoi, le Conseil préconise d'étendre le programme d'activation au groupe des plus de 50 ans, en tenant compte de leur situation spécifique, en vue d'accroître leurs chances de s'insérer sur le marché du travail. Le succès d'une telle démarche suppose toutefois aussi une plus grande ouverture des entreprises à l'égard des candidats plus âgés dans leur recrutement. Il semble par ailleurs opportun d'entamer la procédure d'accompagnement dès l'inscription au chômage pour certains groupes à risque, tels les jeunes peu qualifiés, et non seulement de l'intensifier mais aussi d'enrichir son contenu, afin de limiter le risque de leur enlèvement dans le chômage. Il ressort par ailleurs que certains bénéficiaires d'allocations de chômage, pour diverses raisons liées à leur situation médicale ou sociale, ne peuvent être considérés comme aptes à travailler ou disponibles pour le marché du travail. Dans une période où la mobilisation de tous est nécessaire, il conviendrait de mettre en place les instruments permettant d'identifier ce groupe de personnes, afin de développer une stratégie particulière à leur égard. »

## 6. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### 6.1 Constatations générales

L'accompagnement et le suivi des chômeurs sont non seulement une exigence logique du principe d'assurance qui est à la base de l'assurance chômage mais ils ont également un impact très positif sur l'intégration des demandeurs d'emploi et le fonctionnement du marché du travail. Au fur et à mesure que l'offre de travail augmente, et, avec elle, la probabilité que les emplois trouvent un titulaire, la probabilité que les entreprises créent des postes de travail augmente elle aussi. En outre, quand un climat positif entoure la recherche d'un emploi, cela débouche sur une plus grande participation au marché du travail, même chez ceux qui ne sont pas directement concernés par une mesure. Lorsque le monitoring et l'accompagnement parviennent à accroître la disponibilité, ils ont une influence positive sur le taux d'emploi. Les évaluations disponibles à ce propos dans la littérature internationale nous apprennent que l'accompagnement et le suivi donnent systématiquement les meilleurs résultats en termes d'intégration sur le marché du travail, meilleurs par exemple que la création directe d'emplois par les pouvoirs publics ou des mesures de formation de longue durée.

Il ressort des éléments d'évaluation disponibles à ce propos dans notre pays (partie 3) que le système qui a été instauré via l'accord de coopération de 2004 a permis d'avoir un marché du travail qui fonctionne globalement mieux, ce qui est en accord avec les constats de la littérature et des évaluations internationales sur l'accompagnement et la vérification du comportement de recherche d'emploi (partie 4).

Cet accord a notamment amené les Régions et les Communautés à renforcer leurs actions d'accompagnement et de formation dans différents domaines :

- Désormais, le screening et l'accompagnement sont lancés dès le début du chômage, en particulier chez les jeunes et les personnes moins qualifiées ;
- L'intensité des actions a été accrue ;
- Il s'agit encore plus que par le passé d'actions développées « sur mesure » ;
- La participation aux actions est devenue, dans la plupart des cas, plus contraignante.

Par ailleurs, l'ONEm dispose maintenant d'un instrument lui permettant de suivre le comportement actif de recherche d'emploi, indépendamment des éventuelles transmissions d'informations sur les refus d'emploi ou de formation des Régions.

Ces deux éléments conjoints – accompagnement et monitoring – ont débouché sur :

- Une plus grande participation des demandeurs d'emploi aux actions d'accompagnement et de formation et donc un meilleur encadrement, en particulier pour ceux qui ont une position plus fragile sur le marché du travail ;
- Un chômage en baisse : la diminution a été plus importante que ce qu'on aurait pu attendre sur la base de la seule évolution conjoncturelle, et une sortie plus importante vers l'emploi ;
- Et ce sans augmentation importante du nombre de cas où le chômeur est exclu du bénéfice des allocations de chômage (cf. annexe 1).

Le nouveau système remplit donc l'objectif initial.

L'objectif principal de l'évaluation était de vérifier si le nouveau système est meilleur que l'ancien article 80, et dans l'affirmative, s'il doit être étendu aux chômeurs de 50 ans et plus. Ces deux questions sont traitées ci-après. Mais à côté de cela, une série d'autres

points problématiques sont également examinés et des suggestions pour d'autres adaptations sont formulées.

## **6.2 Suppression de l'article 80**

Le nouveau système offre bon nombre d'avantages par rapport à l'ancien article 80 (qui sanctionne le chômage de longue durée). Il a permis d'installer une dynamique positive dans l'accompagnement et le suivi, ainsi qu'une meilleure adéquation entre efforts régionaux et fédéraux. Dans le nouveau système, on interpelle le demandeur d'emploi plus précocement, avant que le chômage de longue durée n'ait augmenté la distance entre lui et le marché du travail. En outre, le chômeur peut compter sur un soutien de la part des services régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle, tant avant d'être convoqué par l'ONEm qu'immédiatement après. On attire son attention sur ses devoirs (lettre d'avertissement de l'ONEm ou à l'occasion des entretiens avec le facilitateur), tout en lui permettant d'exercer son droit à un ensemble de prestations en matière d'accompagnement ou de formation.

Le nouveau système a aussi un champ d'application plus large et ne vise plus seulement les chômeurs de longue durée cohabitants mais aussi les chefs de famille et les isolés. Les grandes variations régionales dans la durée de chômage autorisé qui déclenchait le processus de contrôle sous l'article 80 ont disparu dans le nouveau système. Il est toutefois toujours tenu compte, lors de l'évaluation, des caractéristiques du marché de l'emploi dans la sous-région concernée.

Il apparaît dès lors opportun de transformer la suspension provisoire de l'application de l'article 80 en une suppression définitive de celui-ci.

## **6.3 Extension aux plus de 50 ans ?**

Les résultats de l'enquête réalisée par IDEA-consult font apparaître de grandes différences de comportement entre le groupe d'âge des 40-49 ans d'une part et les plus de 50 ans d'autre part, et ce tant en ce qui concerne la sortie vers l'emploi que pour ce qui est de l'accès à l'aide provenant des organismes régionaux de placement ou encore en ce qui concerne l'intensité du comportement de recherche d'emploi... Cela indique qu'une extension du système aux plus de 50 ans qui doivent être disponibles pour le marché du travail (généralement jusqu'à l'âge de 58 ans dans l'état actuel de la réglementation) pourrait offrir de nouvelles opportunités à ce groupe d'âge. L'enquête a en effet fait ressortir que de façon générale, dans ce groupe d'âge, le sentiment d'être abandonné à son sort prédomine.

Néanmoins, on sait que les différences régionales observées dans l'approche des demandeurs d'emploi par les services publics de l'emploi qui existent déjà pour le groupe d'âge en deçà de 50 ans sont encore bien plus prononcées pour les 50 ans et plus. Ceci notamment en raison des priorités fixées par les différentes Régions qui découlent de la situation spécifique de leur marché de l'emploi.

C'est pour cette raison, entre autres, qu'une extension à tout le groupe des 50-58 ans n'est peut-être pas opportune à l'heure actuelle. Une question de moyens se pose également. Actuellement, le groupe à suivre est déjà d'une telle ampleur que, tant pour les organismes régionaux que pour l'ONEm, une nouvelle extension de celui-ci risquerait de se faire au détriment de la qualité de l'accompagnement et du suivi. Cet argument vaut a fortiori si on veut en outre réduire les délais de suivi pour les moins de 50 ans (cf. infra).

Une proposition concrète pourrait consister à intégrer très progressivement le groupe des plus de 50 ans dans le nouveau système, par exemple en ne le faisant que pour les nouveaux chômeurs de plus de 50 ans (en décrétant, par exemple, que seuls entrent dans le champ d'application du dispositif d'accompagnement des chômeurs ceux qui n'avaient pas encore atteint l'âge de 50 ans au 1<sup>er</sup> juillet 2008). Ce groupe de chômeurs resterait en fait dans le système et continuerait donc à être accompagnés et suivis, et ce au fur et à mesure qu'ils vieilliraient jusqu'à l'âge où les chômeurs ne doivent plus être inscrits comme demandeurs d'emploi. En utilisant une telle formule, on répondrait aux objections formulées ci-avant contre le principe d'une extension au groupe des plus de 50 ans. Le caractère très progressif de l'extension permettrait également aux Régions de développer pas à pas des modules d'accompagnement appropriés pour ce groupe qui s'accroîtra lentement. Une telle approche peut aider à soutenir le changement d'attitude nécessaire forcément lent tant chez les travailleurs que chez les employeurs, mais également dans l'ensemble de la société. Un tel changement d'attitude demande du temps et devrait être conforté par ailleurs, par exemple par des mesures qui font diminuer le coût salarial brut des travailleurs âgés tant à long terme (en supprimant les barèmes liés à l'ancienneté et à l'âge) qu'à court terme (nouvel abaissement des cotisations patronales pour les plus de 50 ans faiblement qualifiés).

#### **6.4 Problématique du revenu d'intégration**

Jusqu'ici, l'application de l'article 80 a toujours eu peu d'impact sur le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration (on ne pouvait être suspendu que si on disposait dans le ménage d'un autre revenu, suffisant, à côté de l'allocation de chômage). Ce n'est plus le cas avec le nouveau système. Une part importante des personnes suspendues sont des chefs de famille et des isolés qui, après une période transitoire de six mois (les six premiers mois de la suspension, ils perçoivent une allocation ramenée au niveau du revenu d'intégration mais à charge de la sécurité sociale fédérale), s'ils n'ont pas repris le travail entre-temps, vont frapper à la porte du CPAS pour bénéficier du revenu d'intégration. Ceci augmente le coût à charge des CPAS.

Les chômeurs qui ne recherchent pas effectivement du travail et qui, malgré les nouvelles opportunités qui leur sont proposées dans le cadre du processus d'accompagnement (lettre d'avertissement, entretien 1, entretien 2, ...), n'adoptent pas une attitude plus active, ne relèvent plus véritablement de l'assurance chômage, qu'il s'agisse de chefs de famille, d'isolés ou de cohabitants. C'est donc à juste titre qu'ils perdent le bénéfice de leurs allocations de chômage. Il ressort néanmoins clairement des chiffres disponibles sur le nombre de personnes suspendues en raison de l'application de DISPO qu'il s'agit d'un groupe limité (pour toute l'année 2007, en prenant les chefs de famille et les isolés ensemble, on dénombre 592 cas d'exclusion totale). Vu l'importance fort limitée de ce groupe, il ne semble pas encore nécessaire, à l'heure actuelle, de prévoir une compensation financière pour les CPAS. S'il était démontré sur la base d'un monitoring objectif que les coûts continuent de s'accroître pour les CPAS, on pourrait chercher une compensation financière. Le CPAS ne peut naturellement pas refuser aux personnes suspendues par l'ONEm qui basculent vers le revenu d'intégration le paiement de cette allocation parce qu'elles n'auraient pas suffisamment cherché du travail par le passé ; ces demandeurs d'emploi doivent recevoir une vraie deuxième chance.

Pour les chômeurs qui ont perdu temporairement leurs allocations de chômage parce qu'ils ne se sont pas présentés, sans raison, aux entretiens avec les facilitateurs de l'ONEm (application de l'article 70), il suffit qu'ils se ravisent et se présentent à l'ONEm (et collaborent) pour mettre fin à cette perte temporaire des allocations. A ce propos, on peut se demander si l'alternative dont disposent les chômeurs qui consiste à ne pas collaborer avec l'ONEm et à aller frapper à la porte du CPAS (ce qui doit être assez

fréquent quand on voit que rien qu'en 2007 déjà, 4.987 chefs de famille et 4.627 isolés se sont vu appliquer l'article 70) est bien une piste souhaitable. Les CPAS pourraient peut-être jouer dans ce cadre un rôle plus important pour motiver ces chômeurs et les inviter à aller se présenter à l'ONEm et à collaborer au plan d'action qui pourrait leur être proposé.

## **6.5 Problématique des chômeurs difficiles à placer**

Différents éléments d'évaluation font apparaître que les demandeurs d'emploi difficiles - voire quasi-impossibles - à placer requièrent une attention particulière. Offrir à ce groupe une convention avec des propositions d'action classiques (se présenter au service de placement, postuler activement chez les employeurs...) n'a souvent pas de sens. Dans bien des cas, il convient au préalable de prendre en charge chez ces personnes d'autres problèmes sans rapport immédiat avec leur attitude sur le marché du travail. Sans réponse à ceux-ci, il n'y a souvent aucune possibilité d'intégration sur le marché de l'emploi. La question se pose alors de savoir comment appliquer le nouveau système d'accompagnement et de suivi à ce groupe de personnes.

Il n'est toutefois pas souhaitable de les soustraire du champ d'application : d'une part, ils perçoivent des allocations de chômage comme chômeur complet indemnisé, d'autre part, les retirer complètement du champ d'application pourrait conduire à ce que l'on n'investisse plus suffisamment dans ce groupe.

On peut comparer la situation de ce groupe à celle des chômeurs qui ont une incapacité temporaire de travail d'au moins 33 % pour moins de 2 ans. La réglementation prévoit déjà explicitement que ce groupe est dispensé temporairement de l'application du nouveau système, cette période d'incapacité de travail limitée ne comptant pas comme période de chômage.

Par analogie avec cette situation, et dans le droit fil de l'effet suspensif de certaines actions d'accompagnement, comme prévu déjà dans l'accord de coopération, on pourrait appliquer le régime suivant à ce groupe de demandeurs d'emploi difficiles à placer :

- Dispense temporaire (avec un maximum de 2 ans) de l'application du volet accompagnement de l'ONEm, pour autant que le demandeur d'emploi concerné participe activement à un projet de parcours d'intégration sur mesure tel que prévu par les Régions, éventuellement réalisé par une autre organisation, et à condition que cette action ait été communiquée préalablement à l'ONEm et acceptée par ce dernier ;
- A l'issue de cette dispense temporaire, une prolongation serait uniquement possible si une équipe multidisciplinaire, composée paritairment de représentants de la région et de l'autorité fédérale, constate à l'unanimité qu'une telle prolongation de la période de dispense est nécessaire et qu'il y a toujours une possibilité d'intégration sur le marché du travail. Cette équipe fixerait également la durée de cette nouvelle période de dispense, à l'issue de laquelle elle procéderait à une nouvelle évaluation.
- Si, après cette première dispense temporaire de maximum 2 ans, l'équipe multidisciplinaire constate qu'il s'agit d'un demandeur d'emploi non « employable » ou si le demandeur d'emploi ne collabore pas à son parcours d'intégration, il sera exclu du bénéfice des allocations de chômage et il basculera éventuellement vers le revenu d'intégration.

## **6.6 Amélioration des transmissions**

Il ressort de divers éléments d'évaluation que de sérieux progrès ont été enregistrés ces dernières années concernant les transmissions d'informations sur les refus d'emploi ou



de formation de la part des Régions. Leur nombre a augmenté et les différences régionales, pour ce qui est du nombre total de transmissions, sont beaucoup moins marquées qu'avant l'accord de coopération de 2004. De plus, le feed-back de l'ONEm s'est lui aussi fortement amélioré : lorsqu'une transmission d'informations de la part des Régions est classée sans suite, les motifs de ce classement sont toujours communiqués à l'organisme régional concerné.

La catégorisation des transmissions reste toutefois problématique. Aucun accord clair à ce sujet n'a encore été passé, ce qui a pour effet que l'on ne peut pas comparer les chiffres entre Régions. Il conviendrait plus précisément de clarifier, voire même de supprimer, la catégorie « radiations ». En effet, la « radiation » ne peut être le motif de la transmission, c'est une étape dans la procédure de l'organisme régional, à savoir la radiation en tant que demandeur d'emploi. Ce qui importerait, en revanche, c'est de connaître le motif de cette radiation.

En cataloguant de façon plus correcte et plus uniforme les transmissions d'informations sur les refus d'emploi et de formation, on pourrait mieux juger des raisons qui expliquent leur nombre réduit. Celui-ci peut simplement être la conséquence d'un problème de catégorisation des sanctions ou plus fondamentalement d'un manque de communication. En 2007, le nombre de refus de formation et d'emploi communiqué en moyenne par mois était de respectivement 66 et 79 pour la Flandre, 2 et 285 pour la Wallonie et 0 et 0,5 pour Bruxelles. Ces chiffres restent spécialement faibles : on peut difficilement imaginer qu'ils reflètent exactement la réalité.

## **6.7 Entretiens et convention : quelles parties associer ?**

Dans le système actuel, les entretiens qui doivent évaluer le comportement de recherche sont menés entre le demandeur d'emploi, d'une part, et le facilitateur ONEm, d'autre part. Ce sont ces deux parties qui signent la convention fixant les efforts attendus du demandeur d'emploi.

En dehors du contexte des entretiens ONEm, ce demandeur d'emploi reste par ailleurs toujours suivi par le consultant du service de l'emploi régional qui s'est mis d'accord avec lui sur un certain nombre d'actions à accomplir. Or il s'avère parfois que les efforts fixés par le consultant des services régionaux ne coïncident pas avec ceux attendus par le placeur de l'ONEm, voire même se trouvent être dans certains cas contradictoires.

Les facilitateurs ONEm reconnaissent le problème, ils indiquent que les conventions types avec lesquelles ils doivent travailler ne permettent pas assez de faire du travail sur mesure et ils suggèrent que le facilitateur ONEm mène les entretiens avec le placeur de la région et qu'ils fixent ensemble le contenu de la convention. Les régions suggèrent quant à elles de laisser les entretiens et la conclusion des conventions entièrement aux mains des Régions et de ne laisser au niveau fédéral que l'évaluation du respect de cet engagement.

En optant pour cette dernière piste, on reviendrait quasiment à la situation prévalant avant 2004, lorsque le contenu du parcours d'insertion (ou du plan d'accompagnement dans une phase antérieure) était fixé de façon autonome par les organismes régionaux et que l'autorité fédérale ne pouvait, sur la base de l'information communiquée par les régions, qu'évaluer l'insuffisance des efforts dans la recherche d'emploi pour refuser au chômeur le droit aux allocations. Une telle piste serait uniquement praticable dans l'hypothèse où on envisage une responsabilité financière des Régions. C'est à cette seule condition que l'on pourrait renoncer au grand pas en avant qui a été fait en 2004, lorsque l'ONEm a reçu la possibilité de vérifier lui-même le comportement actif de recherche d'emploi.

Une autre piste peut encore être envisagée. Ainsi, le premier entretien aurait toujours lieu entre le demandeur d'emploi et le facilitateur ONEm. Si ce dernier estime que le chômeur n'a pas fait assez d'efforts, ce chômeur serait invité dans un délai assez court pour un « nouveau » premier entretien qui serait mené cette fois entre le demandeur d'emploi, le facilitateur ONEm et le placeur de la Région et au cours duquel on fixerait le contenu de la convention. Le demandeur d'emploi mais aussi l'organisme régional s'engageraient ainsi à entreprendre les actions qui s'imposent. Ce serait le consultant du service de l'emploi qui jouerait un rôle déterminant dans la fixation du contenu de la convention. La limitation actuelle aux actions prévues dans la convention type serait abandonnée. L'évaluation des efforts, quatre mois plus tard, serait aussi menée conjointement par le facilitateur ONEm et le placeur régional, l'ONEm prenant finalement la décision quant à l'appréciation de l'exécution correcte ou non de la convention signée.

Cette procédure présenterait l'avantage que chacun contribuerait au maximum, dans le cadre de ses compétences, au fonctionnement optimal du système, le nombre d'entretiens où les deux fonctionnaires doivent être présents se limitant aux situations dans lesquelles le facilitateur ONEm aurait estimé lors du premier entretien, exploratoire, que les efforts consentis par le passé étaient insuffisants.

## **6.8 Groupe cible du nouveau système**

Comme nous l'avons déjà dit au point 6.5., les demandeurs d'emploi difficiles à placer seraient temporairement dispensés de l'application du nouveau système. En outre, les plus de 50 ans seraient repris dans le système de façon très progressive (cf. 6.3.).

Par ailleurs, d'un point de vue théorique, il pourrait paraître logique d'intégrer dans le système les travailleurs à temps partiel avec maintien des droits (qui demeurent donc inscrits comme demandeurs d'emploi pour un emploi à temps plein). Ceci n'a peut-être pas beaucoup de sens, vu la façon dont ce système est utilisé en pratique (par exemple, par le personnel de certains grands magasins engagés à temps partiel mais qui se trouvent confrontés à des horaires de travail très particuliers). Les partenaires sociaux devraient d'abord s'accorder sur le droit de ces travailleurs à compléter leurs horaires dans la même fonction et sur un droit prioritaire à occuper un emploi à temps plein qui s'est libéré dans la même fonction.

## **6.9 Délais de convocation et de reconvoction**

La légère diminution du groupe cible total (cf. 6.3., 6.5. et 6.8.) permettra non seulement de travailler plus en profondeur mais aussi de raccourcir les délais de convocation aux entretiens, sans entraîner une trop grande charge de travail supplémentaire.

### **6.9.1 En ce qui concerne les jeunes qui terminent leurs études**

Depuis l'accord de coopération de 2004, les organismes régionaux ont renforcé et avancé le screening et l'accompagnement des jeunes. Pour les jeunes moins qualifiés, on commence en principe dès l'inscription comme demandeur d'emploi, alors qu'auparavant, cela se faisait entre le 4<sup>ème</sup> et le 6<sup>ème</sup> mois de chômage. Ce qui par ailleurs nous permet ainsi de nous aligner sur la modification des lignes directrices européennes pour l'emploi : le délai dans lequel il faut offrir un nouveau départ aux moins de 25 ans passe de 6 mois en 2007 à 4 mois à l'horizon 2010, comme l'a décidé le Conseil européen.

En ce qui concerne les jeunes qui terminent leurs études, le premier entretien pourrait avoir lieu après 7 mois, par exemple, et donc avant la fin du stage d'attente (qui est généralement de 9 mois, mais qui peut exceptionnellement ne compter que 6 mois). En cas d'efforts insuffisants, on conclurait à ce moment une convention et 4 mois plus tard (donc peu après l'ouverture du droit aux allocations), on évaluerait l'exécution de la convention lors d'un deuxième entretien.

Une telle procédure met encore plus l'accent sur la prévention du chômage de longue durée.<sup>35</sup>

#### 6.9.2 Raccourcissement des périodes entre les différents cycles

Après une évaluation positive, l'entretien d'évaluation suivant est fixé, dans le système actuel, au plus tôt 16 mois après le premier entretien ou 12 mois après le deuxième ou troisième entretien. Lors de ce « nouveau » premier entretien, on considère à nouveau les efforts déployés par le demandeur d'emploi au cours des 12 mois écoulés. Un tel délai de 12 mois est très long, en particulier si pendant cette période, aucune action spécifique n'a été mise en place par les Régions pour ce groupe : sans incitant, la probabilité que le demandeur d'emploi se résigne et se décourage est très grande. Lors de ce « nouveau » premier entretien, les facilitateurs constatent souvent que les efforts faits au cours des 12 mois écoulés ont été insuffisants : trop souvent en effet, ce n'est qu'après ce « nouveau » premier entretien que le demandeur d'emploi redevient à nouveau actif et exécute la convention convenue au cours de cet entretien.

Il semble donc indiqué de raccourcir ces délais de 16 mois et 12 mois à 10 mois, par exemple (après le premier entretien) et à 6 mois (après le deuxième ou le troisième entretien). Une autre solution consisterait à ne pas changer les délais mais lors du « nouveau » premier entretien, en cas d'efforts insuffisants, de passer directement à une limitation ou à une réduction temporaire des allocations (même régime que celui qui s'applique au deuxième entretien dans le premier cycle) et ensuite ne plus donner qu'une seule nouvelle chance (dans le deuxième cycle, le deuxième entretien aurait le même effet que le troisième entretien dans le premier cycle). Cette solution réduit le nombre d'entretiens à mener mais présente l'inconvénient qu'un « nouveau » premier entretien peut directement déboucher sur la perte des allocations, sans passer par un entretien d'avertissement, ce qui diffère de ce que le chômeur a vécu dans le cadre de la première procédure. Si on optait pour cette piste, il faudrait qu'elle s'accompagne d'une campagne d'information appropriée.

Il va de soi que cette adaptation s'appliquerait à toutes les personnes du groupe cible, donc également aux jeunes qui terminent leurs études.

### **6.10 Adaptation de l'article 70 (qui sanctionne l'absence lors de l'entretien)**

Dans la procédure actuelle, les conséquences pour le chômeur qui ne s'est pas présenté aux convocations de l'ONEm pour un entretien sont plutôt limitées. Il suffit qu'il se présente quand même à l'ONEm dans un délai de 30 jours suivant la date prévue pour l'entretien pour annuler, avec force rétroactive, la suppression temporaire des allocations. Dans la pratique, ceci cause des complications administratives : tout d'abord,

---

<sup>35</sup> Ce qui a été notamment demandé au cours de la discussion parlementaire au sujet de l'évaluation du plan pour activer le comportement de recherche d'un emploi (document cité ci-avant 51 2195/001, page 63). Dans le même sens, les membres représentant les organisations de travailleurs ont demandé dans l'avis n° 1365 du 17 juillet 2001 du CNT que le plan d'accompagnement soit offert plus tôt au chômeur.

il est très difficile de déterminer le nombre de chômeurs à convoquer et ensuite, la présentation spontanée du chômeur peut avoir lieu à un moment difficilement compatible avec le fonctionnement de l'ONEm (tous les facilitateurs sont déjà en entretien, par exemple).

Pour faire diminuer le nombre « d'absents », on propose les changements suivants :

- travailler dès la première convocation avec une lettre recommandée ;
- en cas d'absence (sauf s'il s'agit d'un cas de force majeure accepté par le directeur ONEm), la cessation du paiement des allocations ne peut pas être annulée avec force rétroactive. Le chômeur absent ne perçoit à nouveau ses allocations qu'à partir du moment où il se présente à l'ONEm et à condition que dans les 15 jours suivant cette présentation spontanée, il accepte l'invitation du facilitateur ONEm et du consultant de la Région à signer une convention.

### **6.11 Maintien des chances de mise à l'emploi des chômeurs suspendus**

Le chômeur qui perd ses allocations dans le cadre de la procédure DISPO doit, s'il reste librement inscrit comme demandeur d'emploi (sans allocations) auprès du service compétent de placement, conserver ses chances d'être réengagé. Par principe, la suspension des allocations ne doit pas entraîner une diminution de l'offre de travail.

C'est pourquoi, il convient de prévoir pour ce demandeur d'emploi librement inscrit :

- Une assimilation de la période de suspension des allocations à une période d'inactivité comptant pour l'accès à des mesures pour l'emploi nécessitant une certaine durée de chômage (par exemple, ACTIVA, SINE, contrats de transition professionnelle) ;
- Qu'il récupère le droit aux allocations de chômage en cas de reprise du travail, s'il s'agit de chômage temporaire ou d'un emploi à temps partiel avec allocations complémentaires (allocation de garantie de revenu).

## ANNEXE 1 – EVOLUTION DES DECISIONS DE L'ONEM

DECISIONS ONEM - NON-INDEMNISABLE + SANCTIONS (Pays)							
Non-indemnisable	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Art. 58 (radiation comme demandeur d'emploi) (1)	557	450	767	875	1.978	8.201	13.211
Art. 70 (manque de réaction - hors DISPO)	1.478	2.145	2.377	1.853	1.921	2.010	
Art. 70 (manque de réaction - dans DISPO)	0	0	0	357	4.837	9.660	12.539
Total	2.035	2.595	3.144	3.085	8.736	19.871	25.750
Sanctions	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Art. 51 (chômage volontaire) (1)	14.098	15.155	15.563	15.752	18.743	20.574	
Art. 56 (exclusions/limitations DISPO)	0	0	0	0	850	4.208	7.458
Art. 80 (chômage de longue durée)	8.927	8.116	8.359	7.539	3.961	1.271	222
Total	23.025	23.271	23.922	23.291	23.554	26.053	7.680

(1) rubrique influencée par les transmissions de la part des régions

Remarque : le nombre de décisions article 70 hors dispo et article 51 pour l'année 2007 ne sera communiqué par l'ONEM qu'à l'occasion de la publication du rapport annuel 2007.

Source : ONEM

ANNEXE 2 – POURCENTAGE DE TRANSMISSION ET POURCENTAGE DE SANCTION SUR BASE DES TRANSMISSIONS

		Nombre de DE non-occupés (moyenne/an)	Nombre de transmissions des régions (3)	Nombre de sanctions ONEM après transmission	Transmissions en % des DE	Sanction après transmission en % des DE
1998	Flandre	214.263	2.658	1.720	1,24	0,80
	Wallonie	249.605	1.045	687	0,42	0,28
	Bruxelles	77.180	1.511	981	1,96	1,27
	Pays	541.048	5.214	3.388	0,96	0,63
1999	Flandre	192.213	2.826	1.617	1,47	0,84
	Wallonie	242.313	1.093	629	0,45	0,26
	Bruxelles	73.100	2.558	675	3,50	0,92
	Pays	507.626	6.477	2.921	1,28	0,58
2000	Flandre	169.821	4.873	2.492	2,87	1,47
	Wallonie	234.566	1.015	543	0,43	0,23
	Bruxelles	70.040	3.454	735	4,93	1,05
	Pays	474.427	9.342	3.770	1,97	0,79
2001	Flandre	169.651	7.118	3.778	4,20	2,23
	Wallonie	229.374	914	371	0,40	0,16
	Bruxelles	70.715	3.685	701	5,21	0,99
	Pays	469.740	11.717	4.850	2,49	1,03
2002	Flandre	187.023	6.782	3.352	3,63	1,79
	Wallonie	226.932	834	299	0,37	0,13
	Bruxelles	77.526	2.822	579	3,64	1,75
	Pays	491.481	10.438	4.230	2,12	0,86
2003	Flandre	207.806	6.736	3.449	3,24	1,66
	Wallonie	246.076	596	186	0,24	0,08
	Bruxelles	84.259	3.158	544	3,75	0,65
	Pays	538.141	10.490	4.179	1,95	0,78
(1) 2004	Flandre	225.633	3.402	1.669	1,51	0,74
	Wallonie	261.133	563	149	0,22	0,06
	Bruxelles	90.322	1.518	194	1,68	0,21
	Pays	577.088	5.483	2.012	0,95	0,35
2005	Flandre	235.344	10.671	4.778	4,53	2,03
	Wallonie	266.978	5.426	534	2,03	0,20
	Bruxelles	94.075	6.163	1.333	6,55	1,42
	Pays	596.397	22.260	6.645	3,73	1,11
2006	Flandre	216.762	19.328	6.892	8,92	3,18
	Wallonie	274.400	17.406	3.321	6,34	1,21
	Bruxelles	97.122	4.720	1.543	4,86	1,59
	Pays	588.284	41.454	11.756	7,05	2,00
2007	Flandre	180.396	33.288	12.479	18,45	6,92
	Wallonie	258.391	18.870	6.488	7,30	2,51
	Bruxelles (2)	93.672	6.459	1.896	6,90	2,02
	Pays	532.459	58.617	20.863	11,01	3,92

(1) 1<sup>er</sup> semestre pour les transmissions et les sanctions

(2) situation en décembre 2007

(3) épurée des doubles transmissions