



Politiques d'activation : impact sur la demande de formation et questions relatives à la délivrance d'attestations

*Pauline Gillard et Anne Godenir
Lire et Écrire en Wallonie, 2014*

Introduction

Lorsque l'on analyse les données statistiques dont disposent les régionales de Lire et Ecrire en Wallonie, on observe une évolution du public fréquentant les formations en alphabétisation. Tandis qu'au début des années 2000, les personnes au foyer ou demandeuses d'asiles – parmi lesquelles on dénombrait surtout des femmes – constituaient le public majoritaire de ces centres, on observe, depuis le début des années 2010, que les hommes de nationalité belge, bénéficiaires d'allocations de chômage ou du revenu d'intégration sociale, sont significativement plus nombreux à s'y inscrire qu'auparavant. Par ailleurs, depuis quelques années, on observe également que certaines personnes sont amenées à suivre ces formations sous la pression, voire la menace de perdre leurs allocations. Nous relierons ces évolutions à celle des politiques d'emploi, désormais qualifiées de « politiques d'activation », telles qu'elles ont été mises en place à partir des années 2000 dans notre pays. Cet article commence par une synthèse des politiques d'activation et un bref rappel du paradigme de l'Etat social actif dans lequel elles s'inscrivent. Il met ensuite en relation ces politiques d'activation avec la demande de formation, à travers des données chiffrées et des témoignages d'apprenants. Dénonçant enfin les dérives du modèle, il pose la question du respect des motifs d'entrée et d'engagement en formation.

L'Etat social actif

Les politiques d'activation s'inscrivent dans le paradigme économique de l'Etat social actif : mais que sous-tend ce concept ?¹ Il est l'un des trois paradigmes successivement utilisés pour caractériser les relations entre l'Etat et les citoyens postérieurement à la première guerre mondiale. Tout d'abord, suite à la crise économique des années 1930, s'établit le paradigme de l'« Etat-Providence » fondé sur le compromis keynésien qui mise sur l'augmentation des dépenses publiques pour favoriser la croissance économique. Caractéristique de la période des « Trente Glorieuses » (1945-1975), ce paradigme repose sur un essor de la sécurité sociale et une redistribution des richesses qui visent à l'amélioration des conditions de vie de la population. Ensuite, dans le contexte de la crise économique qui résulte des chocs pétroliers de 1973 et 1979, s'élabore le paradigme néolibéral lorsque Margaret Thatcher et Ronald Reagan arrivent au pouvoir, respectivement au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. Ces représentants néolibéraux ont œuvré ensemble à l'établissement d'un Etat minimal en tentant de réduire drastiquement les politiques interventionnistes et en privilégiant la régulation de l'économie selon les lois du marché. Enfin, au sortir des années 1990, a vu le jour le paradigme de l'Etat social actif qui, lui, a été développé par les sociaux-démocrates que sont Hillary Clinton et Tony Blair dans les mêmes pays. Il s'agit d'un paradigme à la croisée des deux précédents (certains ont parlé de « troisième voie ») qui s'inscrit dans une logique de droits et devoirs et qui implique l'adhésion aux

¹ Note de synthèse suite à l'intervention de Pierre REMAN le 17 avril 2013. Voir aussi Magali JOSEPH et Lise VALCKENAERS, « Contexte sociopolitique de l'Etat social actif (ESA) », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 13-24.

valeurs de la participation et de la responsabilisation individuelle, prenant la forme d'un contrat établi entre les individus et l'Etat. Parce que sa priorité consiste à augmenter le taux d'emploi de la population, ce paradigme se caractérise concrètement par des investissements dans l'activation du comportement des chômeurs ainsi que dans la formation tout au long de la vie. Ce paradigme a progressivement transformé la politique de l'emploi et d'aide sociale dans notre pays, notamment à travers ce qu'on appelle désormais « les politiques d'activation ».

Les politiques d'activation

En Belgique, c'est dans le cadre du paradigme de l'Etat social actif qu'est conclu en 2004 un *Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs* qui vise à améliorer leur employabilité². Cet accord de coopération redéfinit le rôle des services régionaux de l'emploi (FOREM en Wallonie, Actiris à Bruxelles, VDAB en Flandre, Arbeitsamt en Communauté germanophone) et de l'ONEM (Office national de l'emploi) et renforce leur collaboration. Un nouveau service consacré exclusivement au suivi des chômeurs est d'ailleurs créé au sein de l'ONEM. Pratiquement, cet accord de coopération se traduit par une intensification de l'accompagnement des chômeurs dans la mesure où les convocations sont plus fréquentes, plus approfondies, qu'elles s'opèrent après une période de chômage plus courte qu'auparavant, etc. A partir de l'entrée en vigueur de cet accord de coopération, l'ONEM est habilité à convoquer les chômeurs à une série d'entretiens d'évaluation de leurs démarches de recherche d'emploi et, le cas échéant, à établir un « plan d'action » qu'ils doivent s'engager à respecter sous peine de sanctions (réduction du montant de leurs allocations de chômage, suspension de leur paiement, voire exclusion du bénéfice de ces allocations).

En Wallonie, cet accord fait ensuite place au *Décret relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion* qui entre en vigueur le 1^{er} octobre 2012³. Désormais, les demandeurs d'emploi inscrits au FOREM se voient en outre attribuer un conseiller-référent pour élaborer ensemble un plan d'actions afin de s'intégrer sur le marché du travail. Cette procédure de l'accompagnement individualisé s'impose donc aux chômeurs inscrits au FOREM qui sont par conséquent obligés de respecter les termes de leur plan d'actions. Dans le cadre de ce Décret, une Commission est également créée au sein du FOREM pour veiller à la bonne coopération entre ses services et ceux des opérateurs de formation et d'insertion professionnelle.

Il est intéressant de noter qu'en Belgique, les politiques d'activation sont également d'application dans les CPAS vis-à-vis des personnes qui bénéficient du revenu d'intégration sociale (RIS)⁴. Lorsque les allocataires sont jugés aptes à s'intégrer sur le marché du travail, les CPAS octroient désormais le RIS à condition que ces personnes *prouvent* leur disposition au travail. En outre, les CPAS recourent à l'élaboration d'un projet individualisé d'intégration sociale à destination des allocataires dont l'insertion socioprofessionnelle n'est pas jugée envisageable à court terme.

Impacts des politiques d'activation sur la demande : évolution du public en formation

Les politiques d'activation ont-elles modifié le profil des personnes en formation ? Pour répondre à cette question, nous avons mené une analyse de l'évolution des statuts socioprofessionnels des personnes. En dix années, le public en formation dans les régionales de Lire et Ecrire en Wallonie s'est

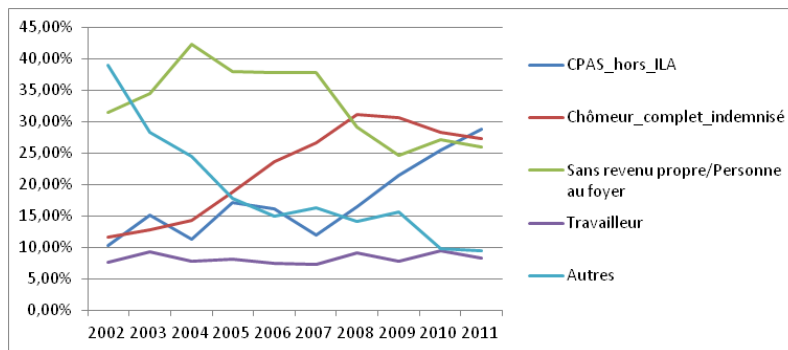
² Catherine BASTYNS, « Le passif de l'Etat actif, vu à travers la politique d'activation des chômeurs », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 44-75.

³ Jean-Luc VRANCKEN et Dan WENDORF, « Accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et dispositif de coopération pour l'insertion. Enjeux et défis pour les EFT-OISP », *Réforme DIISP-Décret AI : Enjeux et défis pour les EFT-OISP*, 1^{er} octobre 2012.

⁴ Catherine BASTYNS, « L'activation au sein des CPAS. Un bref aperçu replacé dans son contexte historique », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 110-115.

considérablement modifié.⁵ En 2002, la majorité des personnes en formation étaient sans revenu propre (en général des personnes au foyer) ou demandeuses d'asile (statut principal de la catégorie « autres »), avec environ 10 % de personnes bénéficiant d'allocations de chômage, 10% de personnes bénéficiant d'allocations du CPAS et 8% d'apprenants travailleurs. En 2011, les proportions de personnes bénéficiaires d'allocations de chômage ou du CPAS ont considérablement augmenté, chacune de ces catégories atteignant près de 30% du public, tandis que les proportions de personnes au foyer diminuaient légèrement et celles des demandeurs d'asile chutaient considérablement.

Figure 1: Evolution du statut socioprofessionnel de personnes en formation, en proportions, 2002-2011



Source : Lire et Ecrire en Wallonie, base de données 2002-2011

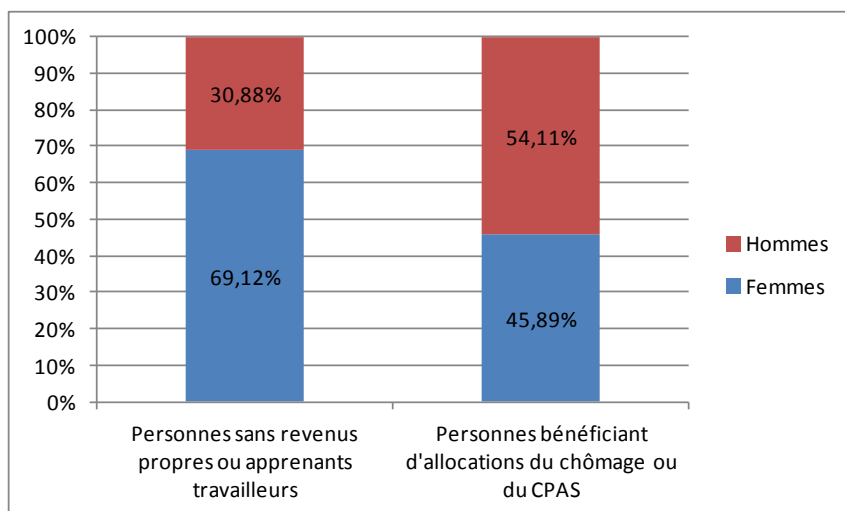
NB : Le statut socioprofessionnel est établi en fonction de la source principale de revenu de la personne.

L'augmentation de la proportion de personnes bénéficiant d'allocations de chômage s'est déroulée principalement entre 2002 et 2008, tandis que celle des personnes allocataires des CPAS est plus tardive, démarrant en 2007 pour croître dès lors très rapidement. Impossible de ne pas mettre en relation ces modifications dans les publics en formation avec les politiques d'activation qui ont dans un premier temps été menées par l'ONEM et le FOREM et dans un second temps par les CPAS.

Une autre source d'information quant à l'impact des politiques d'activation sur la demande de formation est l'analyse des caractéristiques des personnes (en termes de genre, d'âge, de nationalité). Nous avons comparé deux groupes de personnes fréquentant des formations organisées par les régionales de Lire et Ecrire en Wallonie en 2013 : d'une part, les personnes sans revenus et apprenants travailleurs et, d'autre part, les personnes bénéficiant d'allocations de chômage ou du CPAS. Cette comparaison montre un impact des politiques d'activation sur le genre : la proportion d'hommes est nettement plus importante dans le second groupe. Pour rappel, les femmes dans le secteur de l'alphabétisation ont toujours été majoritaires.

⁵ Il convient ici de noter que les régionales de Lire et Ecrire en Wallonie sont agréées en tant qu'organismes d'insertion socioprofessionnelle (désormais appelés CISP – centres d'insertion socioprofessionnelle). Les impacts des politiques d'activation sur l'entrée en formation des demandeurs d'emploi sont certainement plus importants dans ce type de structure que dans des associations reconnues dans le cadre d'autres décrets.

Figure 2: Comparaison des proportions d'hommes et de femmes selon que les personnes bénéficient ou non d'allocations de chômage ou du CPAS

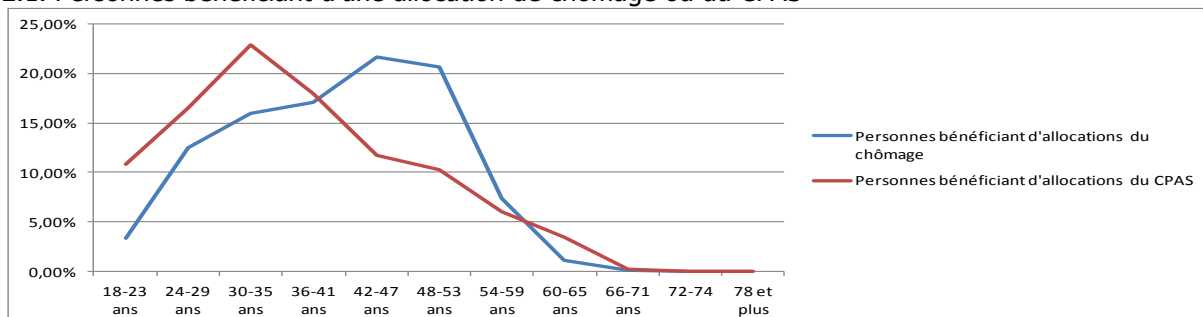


Source : Lire et Ecrire en Wallonie, base de données 2013

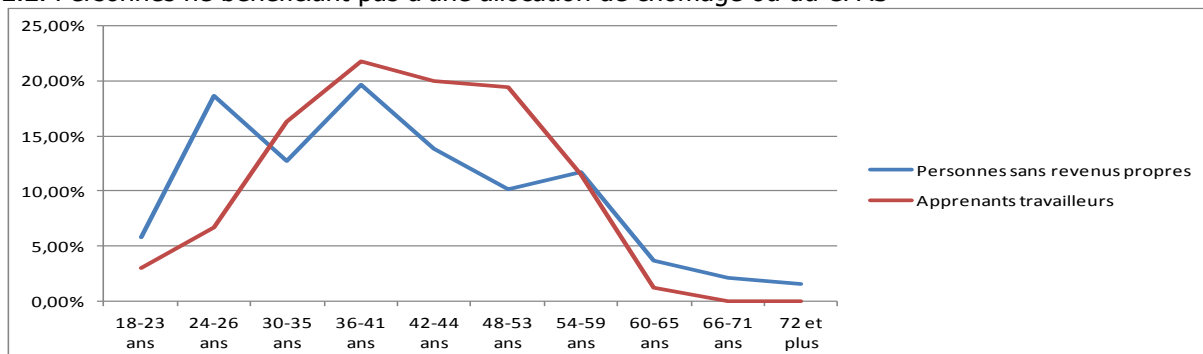
La comparaison des âges ne permet pas de conclure à une différence significative entre ces deux groupes, mais à l'intérieur du second groupe, on observe des différences entre les bénéficiaires d'allocations du CPAS (avec un pic de la catégorie des 30-35 ans) et les bénéficiaires d'allocations du chômage (avec un pic de la catégorie des 42-47 ans).

Figure 3: Comparaison des courbes d'âge selon que les personnes bénéficient ou non d'allocations de chômage ou du CPAS

2.1. Personnes bénéficiant d'une allocation de chômage ou du CPAS



2.2. Personnes ne bénéficiant pas d'une allocation de chômage ou du CPAS



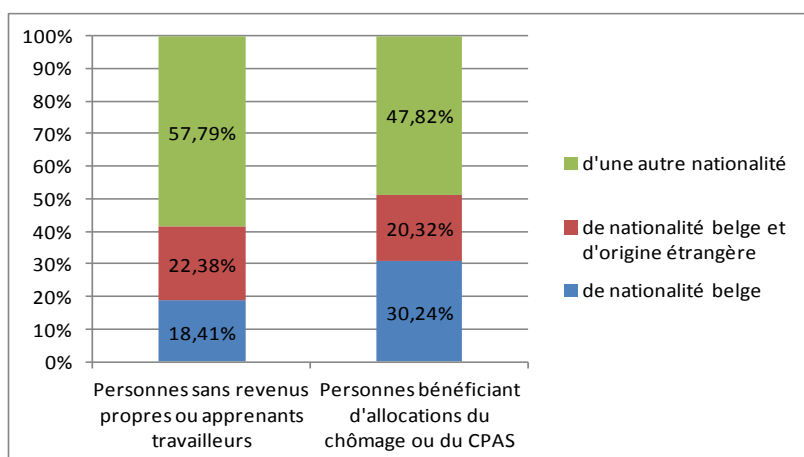
Source : Lire et Ecrire en Wallonie, base de données 2013

La même analyse conduite sur le premier groupe montre des courbes nettement moins différenciées. Qu'en conclure, sinon que les politiques d'activation amènent davantage de jeunes (lorsqu'elles sont menées par les CPAS) et davantage de quarantenaires et cinquantenaires (lorsqu'elles sont menées

via le FOREM - ou l'ONEM) ? Nous savons que de plus en plus de personnes sont dans un processus de perte d'allocations de chômage au profit d'allocations du CPAS. Si ce processus a un impact sur le profil des personnes en alphabétisation, nous devrions assister dans les prochaines années, à une augmentation du nombre de personnes plus âgées, bénéficiaires d'allocations du CPAS.

Enfin, nous avons comparé les deux groupes du point de vue de la nationalité. Les données montrent que les personnes belges (ne comprenant pas les Belges d'origine étrangère) sont plus présentes dans le second groupe : elles passent de 18% à 30%. Les politiques d'activation auraient donc un impact sur l'entrée en formation des Belges. Notons que ce public était jusqu'à présent fort minoritaire dans le secteur de l'alphabétisation.

Figure 4: Comparaison des proportions d'hommes et de femmes selon que les personnes bénéficient ou non d'allocations de chômage ou du CPAS, et selon la nationalité



Source : Lire et Ecrire en Wallonie, base de données 2013

La difficile émergence d'une demande de formation dans la population belge semble donc trouver ici une solution. Mais peut-on dire que leur entrée en formation se fait dans les meilleures conditions possibles ?

Impacts des politiques d'activation sur l'entrée en formation : l'épreuve des preuves

Depuis la mise en place de ces politiques d'activation, les personnes qui bénéficient de revenus de remplacement (allocations de chômage ou revenu d'intégration sociale) doivent fournir davantage d'attestations d'inscription et de fréquentation de formation ou des preuves de leur recherche d'emploi à l'ONEM/au FOREM ou à leur CPAS⁶. Ces documents permettent à ces organismes publics de contrôler leur niveau d'activation. Certains apprenants en formation d'alphabétisation ont exprimé leur désarroi d'être contraints à s'engager davantage dans une « recherche de preuves » que dans une réelle recherche d'emploi, cette recherche s'accompagnant souvent d'une peur aigüe de se voir supprimer leurs allocations⁷. D'autres apprenants reprochent aux dispositifs d'activation de leur imposer des exigences qu'ils sont tout simplement incapables de rencontrer dans la mesure où ils éprouvent de grandes difficultés avec la lecture, l'écriture ou la langue française. Ne prenant pas en compte ces facteurs, l'ONEM/le FOREM impose en effet à tout un chacun, peu importe son niveau de scolarisation, de fournir de nombreuses preuves écrites de sa recherche d'emploi, de tenir un journal de bord rendant compte de ses démarches, de s'inscrire en formation et, le cas échéant, de signer et

⁶ Magali JOSEPH, « Impact des politiques d'activation sur le secteur de l'alphabétisation. La problématique des attestations d'inscription et de fréquentation exigées par les CPAS, l'ONEM et Actiris », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 116-128.

⁷ Anne GODENIR et Aurélie STORME, « ESA : de la théorie à l'expérience de vie », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 25-43.

respecter les termes d'un plan d'actions sous peine de perdre temporairement ou définitivement son droit aux allocations de chômage. Ceci explique que certains demandeurs d'emploi s'inscrivent dans un centre de formation tel que Lire et Ecrire, « envoyés » par le conseiller du FOREM pour apprendre à rédiger leur curriculum vitae.

S'il est établi que certains apprenants sont heureux d'avoir connu, à travers les politiques d'activation, des possibilités de formation dont ils ignoraient l'existence, il n'en reste pas moins que des contrats, conclus avec l'ONEM sous la pression ou la menace de perdre les allocations, conduisent bien des personnes à « fréquenter » un centre de formation sans s'investir aucunement dans l'apprentissage.

Dans le cadre du paradigme de l'Etat social actif, l'Etat tente d'établir un équilibre entre les droits et les devoirs des individus, en poussant ces derniers à se conformer aux normes de la participation et de la responsabilisation. On peut toutefois observer un glissement de la logique théorique d'un équilibre entre droits et devoirs vers celle du conditionnement des droits à une série de devoirs, dont certains n'ont plus de sens pour personne.

Quand cela dérape... les dérives de l'Etat social actif

Il arrive que le modèle de l'activation soit utilisé à d'autres fins. Nous pouvons illustrer ce phénomène à partir du témoignage de Philippe Heinen, coordinateur de Lire et Ecrire Bruxelles⁸, quant aux exigences aberrantes que développe l'ONEM à l'égard des personnes en difficulté avec la lecture et/ou l'écriture. Il explique que, dans le cadre de deux conventions établies avec Actiris, le service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles accompagne des personnes analphabètes dans leur recherche d'emploi. Dans le cadre de cet accompagnement, les personnes ont l'occasion de constituer une farde dans laquelle elles sont invitées à conserver toutes les preuves de leurs démarches d'insertion professionnelle telles la copie des offres d'emploi auxquelles elles ont répondu, la copie des réponses qu'elles ont reçues, la liste des employeurs qu'elles ont contactés, etc. Depuis la mise en place des politiques d'activation, cette farde, bien qu'elle n'ait pas été créée à cet effet, satisfaisait pleinement aux critères de l'ONEM lorsque ces demandeurs d'emploi étaient convoqués pour procéder à l'évaluation de leur comportement de recherche d'emploi. Désormais, suite à l'intensification de l'accompagnement des chômeurs, les travailleurs du service Alpha Emploi constatent que ces preuves ne suffisent plus : plusieurs des personnes qu'ils accompagnent ont fait l'objet d'une évaluation négative ou d'un avertissement allant dans ce sens, à la suite de leur convocation à l'ONEM. Ces travailleurs se retrouvent dès lors dans une situation très inconfortable, pris entre, d'une part, leur volonté de privilégier la qualité de leur accompagnement et, d'autre part, celle d'empêcher la mise en œuvre des sanctions financières de l'ONEM, ce qui leur demande de modifier la nature même de la formation en axant celle-ci sur les volets quantitatif et administratif de l'insertion professionnelle. Du côté des personnes en formation, c'est l'incompréhension qui domine, avec ses corolaires, la peur, la colère ou la démotivation.⁹

Nous pouvons également rendre compte des dérives de l'Etat social actif en nous penchant sur les pratiques du CPAS de Verviers qu'ont dénoncées au cours de l'année 2013 de nombreux acteurs associatifs de cet arrondissement, parmi lesquels la régionale Lire et Ecrire Verviers¹⁰. Les faits que nous relatons ont eu lieu à partir de janvier 2013, dans un contexte de méfiance des Verviegeois à l'égard des personnes d'origine étrangère et de succès politique de personnalités et mouvements proposant de limiter l'immigration dans cette région. A cette date, le nouveau Président du CPAS de Verviers a invité les associations actives dans le champ de la formation en alphabétisation et en français langue étrangère (FLE) à contribuer au contrôle des allocataires du CPAS fréquentant leurs centres de formation et qui sont majoritairement composés de personnes d'origine étrangère. C'est à

⁸ Philippe HEINEN, « Impact des politiques d'activation sur l'accompagnement à la recherche d'emploi. Des exigences aberrantes », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 102-109.

⁹ Anne GODENIR et Aurélie STORME, « ESA : de la théorie à l'expérience de vie », *Journal de l'alpha*, 189, mai-juin 2013, pp. 25-43.

¹⁰ Rapport d'activités 2013 de la Convention pluriannuelle 2011-2013 entre la Région wallonne et Lire et Ecrire en Wallonie, pp. 50-55.

cette occasion qu'il fit distribuer de nouveaux modèles d'attestation de fréquentation à destination des opérateurs de ces centres pour qu'ils les complètent et les adressent ensuite au personnel du CPAS en charge de vérifier la participation régulière des apprenants aux formations. Par cette opération, ce Président de CPAS entendait menacer de sanction les allocataires d'origine étrangère qui n'auraient pas fourni de preuve de fréquentation d'un centre de formation. En réponse à cette dérive, le mouvement associatif verviétois s'est largement mobilisé pour dénoncer ce projet visant à conditionner la perception du RIS par les personnes d'origine étrangère à l'apprentissage de la langue française. Bien que les pratiques en matière d'activation des allocataires varient d'un CPAS à l'autre, cet exemple semble confirmer qu'un glissement d'une logique des droits et devoirs louant la participation et la responsabilisation peut s'opérer vers une logique du conditionnement des droits aux devoirs, qui s'accompagne de pratiques de culpabilisation et de sanction.

Plus généralement, les membres du personnel de plusieurs CPAS (notamment ceux de Liège et Bruxelles)¹¹ dénoncent les nouvelles réglementations auxquelles ils sont soumis dans la mesure où elles génèrent un climat de suspicion généralisé considérant le demandeur comme un fraudeur potentiel et où elles imposent davantage de contrôler les allocataires que de les accompagner dans le cadre d'un travail social de qualité.

Conclusions

Les politiques d'activation qui prennent place dans le cadre du paradigme de l'Etat social actif peuvent donc dériver de leurs objectifs premiers : plutôt que d'accompagner individuellement les chômeurs et les bénéficiaires du RIS dans leur recherche d'emploi et dans leur formation, elles stigmatisent et sanctionnent un public précarisé qui devrait *mériter* ses revenus de remplacement. Face à ces constats, le mouvement Lire et Ecrire dénonce ces dérives antisociales du paradigme de l'Etat social actif, d'autant plus que le droit au travail n'est pas accordé à tous dans un contexte économique où les emplois (de qualité) sont de plus en plus rares. Au-delà de sa dimension pédagogique, l'action de Lire et Ecrire se doit donc aussi d'être politique afin de rappeler que :

- le droit à l'aide sociale et le droit au chômage ne peuvent être conditionnés au suivi d'une formation ;
- le pouvoir politique n'a pas à s'immiscer dans le travail du secteur associatif, ni à l'impliquer dans le contrôle de l'activation ;
- non seulement l'obligation de se former est contraire aux libertés individuelles, mais elle peut se révéler aussi largement inefficace.

¹¹ Yves MARTENS, « Vade-mecum : un outil d'intégration ou de désintégration », *Ensemble !*, 84, septembre 2014, pp. 23-25 ; Pierre DE PROOST, « De l'instrumentalisation galopante des CPAS », *Ensemble !*, 84, septembre 2014, pp. 38-39.