

Politiques d'activation

Impacts sur la demande de formation et dérives



Lorsqu'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. Ainsi, au début des années 2000, les personnes au foyer ou demandeuses d'asile – principalement des femmes – constituaient le public majoritaire de ces formations. Or, depuis le début des années 2010, les hommes de nationalité belge, bénéficiaires d'allocations de chômage ou du revenu d'intégration sociale, sont devenus significativement plus nombreux à s'inscrire en formation. On observe également depuis quelques années 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', mises en place, dans notre pays, à partir des années 2000.

Par Pauline GILLARD et Anne GODENIR

CET ARTICLE COMMENCE par une synthèse des politiques d'activation et un bref rappel du paradigme de l'État 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'État social actif

Les politiques d'activation s'inscrivent dans le paradigme économique de l'État social actif : mais que sous-tend ce concept ? Il est l'un des trois paradigmes successivement utilisés pour caractériser les relations entre l'État et les citoyens postérieurement à la première guerre mondiale.¹

Tout d'abord, suite à la crise économique des années 1930, s'établit le paradigme de l'État-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 États-Unis. Ces représentants néolibéraux ont œuvré ensemble à l'établissement d'un État 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'État social actif qui, lui, a été développé par les sociaux-démocrates, Hillary Clinton et Tony Blair, dans les mêmes pays. Il s'agit d'un paradigme à la croisée des deux

¹ Magali JOSEPH et Lise VALCKENAERS, *Contexte sociopolitique de l'État social actif (ESA)*, in *Journal de l'alpha*, n°189, mai-juin 2013, pp. 13-24 (en ligne : www.lire-et-ecrire.be/ja189).

précédents (certains ont parlé de ‘troisième voie’) qui s’inscrit dans une logique de droits et devoirs et qui implique l’adhésion aux valeurs de la participation et de la responsabilisation individuelle, prenant la forme d’un contrat établi entre les individus et l’État. 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. Il 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’État social actif qu’est conclu en 2004 un *Accord de coopération entre l’État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l’accompagnement et au suivi actifs des chômeurs qui vise à améliorer leur employabilité*². 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 du contrôle (par l’ONEM) et de l’accompagnement (par le FOREM et ACTIRIS) 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. À 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 contrat d’activation 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).

² Catherine BASTYNS, *Le passif de l’État actif, vu à travers la politique d’activation des chômeurs*, in *Journal de l’alpha*, n°189, op. cit., pp. 44-75.

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* (décret du 12 janvier 2012) 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 visant l'intégration 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 n'octroient désormais le RIS qu'à condition que les 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.

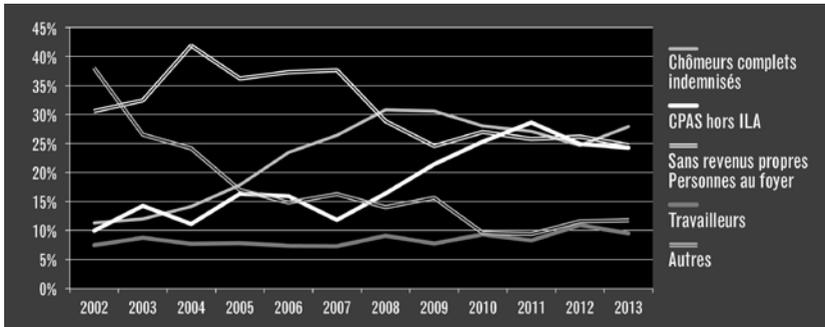
En dix années, le public en formation dans les régions wallonnes de Lire et Ecrire s'est considérablement modifié. En 2002, la majorité des personnes en formation étaient sans revenus propres (en général des personnes

³ Texte du décret à la page : <https://wallex.wallonie.be/index.php?mod=voirdoc&script=wallex2&PAGEDYN=indexBelgiqueLex.html&MBID=2012200314>

⁴ Catherine BASTYNS, *L'activation au sein des CPAS. Un bref aperçu replacé dans son contexte historique*, in *Journal de l'alpha*, n°189, op. cit., pp. 110-115.

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% de travailleurs. En 2013, les proportions de personnes bénéficiaires d'allocations de chômage ou du CPAS ont considérablement augmenté, atteignant entre 25 et 30% du public, tandis que les proportions de personnes au foyer diminuaient légèrement et celles des demandeurs d'asile chutaient considérablement.⁵

Figure 1 : Évolution du statut socioprofessionnel⁶ de personnes en formation, en proportions, 2002-2013



Source : Lire et Ecrire en Wallonie

L'augmentation de la proportion de personnes bénéficiant d'allocations de chômage a principalement eu lieu entre 2002 et 2008, tandis que celle de personnes allocataires de CPAS est plus tardive, démarrant en 2007 pour croître dès lors très rapidement. Impossible de ne pas mettre en relation ces modifications des 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.

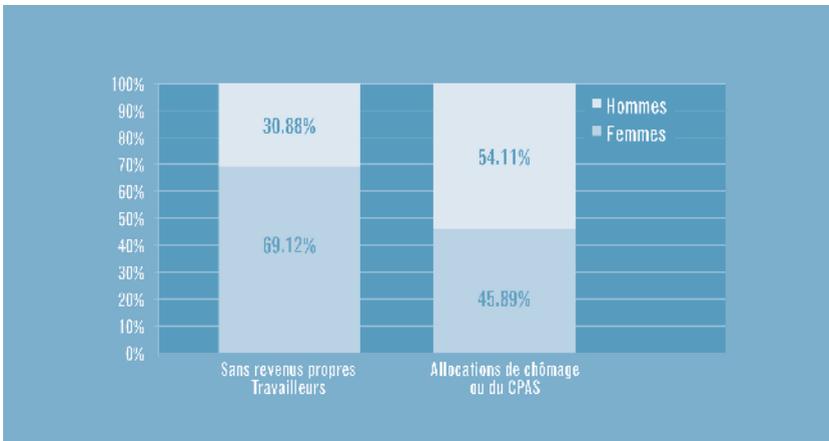
Une autre source d'information quant à l'impact des politiques d'activation sur la demande de formation est l'analyse des caractéristiques des personnes

⁵ Il convient ici de noter que les régionales wallonnes de Lire et Ecrire 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.

⁶ Le statut socioprofessionnel est établi en fonction de la source principale de revenu de la personne.

(en termes de genre, d'âge, de nationalité). Nous avons comparé deux groupes de personnes fréquentant des formations organisées par les régionales wallonnes de Lire et Ecrire en 2013 : d'une part les personnes sans revenus et les 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.

Figure 2 : Comparaison des proportions d'hommes et de femmes selon que les personnes bénéficient ou non d'allocations de chômage ou du CPAS, 2013

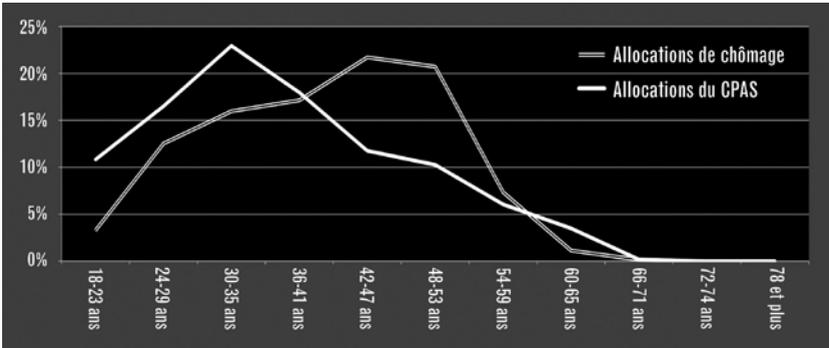


Source : Lire et Ecrire en Wallonie

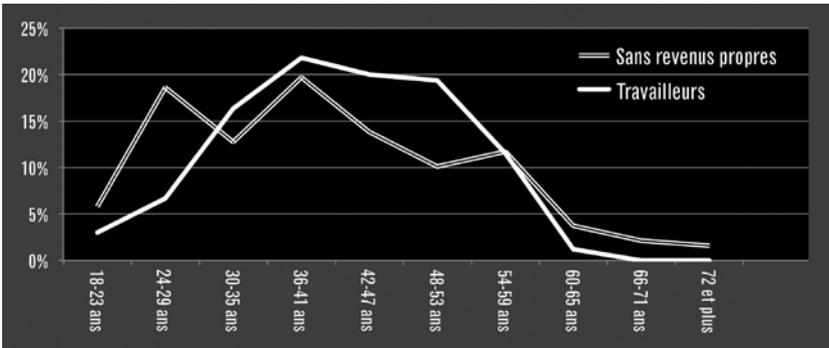
La comparaison des âges ne permet pas de conclure à une différence significative entre les deux groupes, mais à l'intérieur du second groupe (celui des personnes bénéficiant d'un revenu octroyé par les pouvoirs publics), on observe des différences entre les bénéficiaires d'allocations du CPAS (avec un 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). La même analyse conduite sur le premier groupe montre des courbes nettement moins différenciées.

Figures 3 : Comparaison des courbes d'âge selon que les personnes bénéficient ou non d'allocations de chômage ou du CPAS, 2013

3.1. Personnes bénéficiant d'allocations de chômage ou du CPAS



3.2. Personnes ne bénéficiant pas d'allocations de chômage ou du CPAS



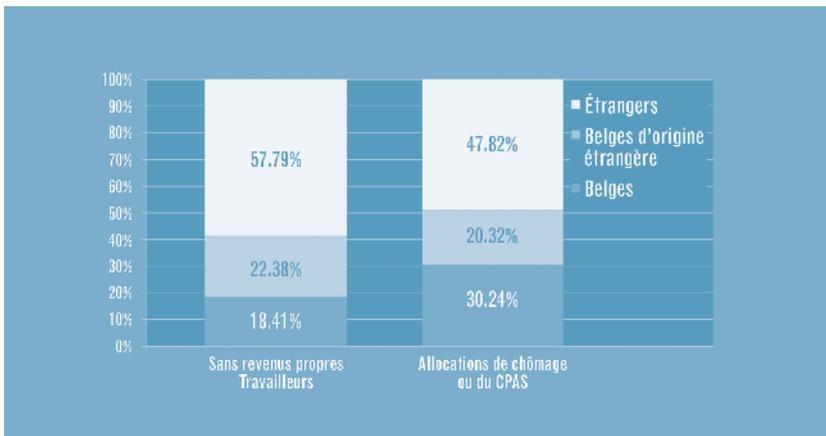
Source : Lire et Ecrire en Wallonie

Qu'en conclure, sinon que les politiques d'activation amènent davantage de jeunes lorsqu'elles sont menées par les CPAS et davantage de quarante-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 de nationalité belge sont plus présentes dans le groupe des allocataires : 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, 2013



Source : Lire et Ecrire en Wallonie

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 des 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 de preuves de leur recherche d'emploi à l'ONEM, au FOREM, à Actiris ou à leur CPAS⁷. 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 allocations⁸. 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 et Actiris imposent 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 respecter les termes du plan ou du contrat établi, 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 leur conseiller pour apprendre à rédiger leur curriculum vitae.

S'il s'avère 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 les contrats, conclus avec l'ONEM

7 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, in *Journal de l'alpha*, n°189, op. cit., pp. 116-128.

8 Anne GODENIR et Aurélie STORME, ESA : de la théorie à l'expérience de vie, in *Journal de l'alpha*, n°189, op. cit., pp. 25-43.

sous la pression ou la menace de perdre les allocations, conduisent bien des personnes à fréquenter un centre de formation sans pour autant être en mesure de s'investir à la hauteur de ce que requiert l'apprentissage d'une langue.

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

Dans le cadre du paradigme de l'État social actif, l'État 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.

Nous pouvons illustrer ce phénomène à partir du témoignage de Philippe Heinen, coordinateur du service Alpha Emploi de Lire et Ecrire Bruxelles, quant aux exigences aberrantes que développe l'ONEM à l'égard des personnes en difficulté avec la lecture et/ou l'écriture⁹. Il y explique que leur service accompagne des personnes analphabètes dans leur recherche d'emploi. Les personnes ont alors l'occasion de constituer une farde dans laquelle elles sont invitées à conserver toutes les preuves de leurs démarches d'insertion professionnelle. Pendant un certain nombre d'années, cette farde, bien qu'elle n'ait pas été créée à cet effet, suffisait à documenter les preuves des démarches effectuées lorsque ces demandeurs d'emploi étaient convoqués à l'ONEM pour procéder à l'évaluation de leur comportement de recherche d'emploi. Désormais, les travailleurs du service Alpha Emploi constatent que ces preuves ne suffisent plus : plusieurs des personnes qu'ils accompagnent ont fait l'objet, de la part de l'ONEM, d'une évaluation négative ou d'un avertissement allant dans le même sens.

⁹ Philippe HEINEN, *Impact des politiques d'activation sur l'accompagnement à la recherche d'emploi. Des exigences aberrantes*, in *Journal de l'alpha*, n°189, op. cit., pp. 102-109.

Nous pouvons également rendre compte des dérives de l'État 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 de Lire et Ecrire Verviers¹⁰. 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 contrôle et de sanction.

Plus généralement, les membres du personnel de plusieurs CPAS (notamment ceux de Liège et de Bruxelles) dénoncent les nouvelles réglementations auxquelles ils sont soumis dans la mesure où elles génèrent un climat de suspicion généralisé, les amenant à considérer le demandeur comme un fraudeur potentiel, et où elles imposent de contrôler les allocataires plutôt que de les accompagner dans le cadre d'un travail social de qualité¹¹.

Conclusions

Si les politiques d'activation ont amené en formation davantage d'hommes de nationalité belge – ce qui en première analyse peut être considéré comme une évolution plutôt positive –, elles ont aussi montré qu'elles n'étaient pas à l'abri de dérives importantes.

Plutôt que d'accompagner individuellement les chômeurs et les bénéficiaires du RIS dans leur recherche d'emploi et dans un choix de formation, elles en arrivent à stigmatiser, traquer et sanctionner un public précarisé qui doit dès lors 'mériter' ses allocations.

¹⁰ Voir : *Un front associatif contre la traque aux 'fraudeurs' et la formation contrainte*, pp. 25-36 de ce numéro.

¹¹ Yves MARTENS, *Vadémécum : un outil d'intégration ou de désintégration*, in *Ensemble !*, n°84, septembre 2014, pp. 23-25 ; Pierre DE PROOST, *De l'instrumentalisation galopante des CPAS*, in *Ensemble !*, op. cit., pp. 38-39 (en ligne : www.asbl-csce.be/journal/JourColl84.pdf).

Face à ces constats, le mouvement Lire et Ecrire dénonce ces dérives anti-sociales du paradigme de l'État 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 d'être aussi 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.

Ce sont là trois lignes de front d'un combat qui risque bien de devenir permanent, l'austérité budgétaire ouvrant la porte à toutes les dérives.

Pauline GILLARD et Anne GODENIR
Lire et Ecrire en Wallonie