

POLITIQUES D'ACTIVATION ET ALPHABÉTISATION



LIRE ET ECRIRE WALLONIE

JUIN 2009

« On ne cherche plus du travail, on cherche à prouver qu'on en cherche. »

Contexte

Le Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS), mis en œuvre en Belgique depuis juillet 2004¹, rencontre l'objectif de renforcer le suivi et l'accompagnement des chômeurs dans leurs démarches de recherche d'emploi. Cette mesure inclut une meilleure coordination entre l'Office national de l'Emploi (Onem) et les services publics de l'emploi (SPE) régionaux et communautaires². D'une part l'Onem assure le suivi des chômeurs indemnisés à travers la procédure d'Activation du Comportement de Recherche d'Emploi en évaluant périodiquement à travers des entretiens individuels les efforts fournis par les personnes, en prévoyant des sanctions si ces efforts sont jugés insuffisants. D'autre part, les SPE renforcent, dans les régions, l'accompagnement des personnes par la mise en place de politiques : appels à projets ciblant des publics particuliers, adressage des personnes auprès d'opérateurs de formation, contrats spécifiques³, aides à la recherche d'emploi et de formation, entretiens individuels. En mettant en place ces mesures d'accompagnement, les SPE régionaux se rapprochent des recommandations des lignes directrices européennes pour l'emploi qui soulignent la nécessité de mettre en place des mesures préventives.

Un accord de coopération conclu le 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions prévoit un échange de données systématiques entre l'Onem et les SPE. Ces informations consistent en des données électroniques permettant de juger de la disponibilité de la personne à l'égard du marché du travail (participation à des séances d'information, reprise de formation, refus d'emploi, absences de traces de recherche d'emploi, non présentation à des convocations).

Au-delà des mesures destinées aux chômeurs, il faut relever que les mesures d'activation concernent également les publics relevant des Centres Publics d'Action Sociale (CPAS). La loi du 26 mai 2002 portant sur le droit à l'intégration sociale détermine les conditions d'activation et les missions des CPAS. Ces dernières concernent la recherche d'une « intégration » dans la société. Le contrat intitulé « Projet Intégré d'Insertion Sociale » (PIIS) formalise les objectifs que tout usager doit poursuivre. En cas de non-respect du PIIS, des sanctions sont prévues.

En 2007, les mesures d'activation concernent 24 % de chômeurs et 21 % de personnes relevant des CPAS en Wallonie. A Bruxelles, ces mesures concernent 20 % de chômeurs et 34 % de personnes relevant des CPAS.

Les mesures d'activation à l'égard de publics bénéficiant d'une allocation sociale ou de remplacement de revenu alternent encouragements et sanctions. D'un côté, il s'agit

¹ L'idée d'accompagnement des chômeurs date de 1993. L'actuel plan d'accompagnement et de suivi constitue une nouvelle tentative de lutte contre le chômage, entamée dans la foulée de l'apparition en Belgique d'un chômage de masse, voici trente ans et sa persistance depuis.

² Actiris en Région bruxelloise, Le Forem en Région wallonne, le VDAB en Région flamande et l'ADG en Communauté germanophone.

³ Contrat Crédit insertion (Cocri) en Région wallonne, Contrat de projet professionnel (CPP) en Région bruxelloise

d'appuyer la personne dans ses démarches vers l'emploi et la formation. De l'autre, des sanctions temporaires ou définitives sont de mise en cas d'effort jugé insuffisant. Ces nouvelles politiques ne sont pas sans effet sur le quotidien des personnes et des opérateurs d'alphabétisation.

Quel est donc leur impact sur le processus de formation en alphabétisation ? Quels en sont les apports au niveau des apprenants ? Faut-il amender ces processus et selon quels paramètres ? Quelles sont les recommandations et revendications à formuler pour qu'elles constituent pour les personnes une opportunité et non une contrainte ?

Le Droit à l'alphabétisation pour toutes et tous, un cadre d'action

Lire et Ecrire et le secteur de l'alphabétisation ont pour buts « de promouvoir et de développer l'alphabétisation dans une perspective d'émancipation des personnes et de changement social vers plus d'égalité. Il s'agit d'agir au quotidien pour garantir le droit à l'alphabétisation librement consenti pour tous et toutes et ce, quels que soient les projets ou le statut des personnes.

Plus que toute autre formation, la formation en alphabétisation doit faire l'objet d'une adhésion de la personne : touchant au vécu, à l'histoire, elle ne peut être rendue obligatoire au risque de stigmatiser davantage.

Les organismes d'alphabétisation, tout comme d'autres opérateurs de formation s'adressant à un public le plus éloigné de l'emploi et de la formation, ont pour mission d'agir pour et **avec** ce public.

Leurs actions reposent sur deux hypothèses pédagogiques fondamentales :

- La démarche volontaire de la personne : cette dernière définit elle-même les objectifs qu'elle poursuit à travers la formation. Les pratiques révèlent combien les motivations d'entrée en formation en alphabétisation sont diverses et toutes légitimes.
- Le rythme du processus de formation doit prendre en compte les besoins de la personne. Toutes et tous doivent pouvoir apprendre à des rythmes et selon des dynamiques différentes. Fixer des objectifs quantitatifs, des seuils d'apprentissage identiques constitue un obstacle à l'ancrage en formation au détriment de la poursuite du projet de la personne.

Les observations des opérateurs

Les opérateurs d'alphabétisation⁴ saluent positivement la prise en compte par les pouvoirs publics de personnes exclues traditionnellement des politiques d'emploi et de formation. Cependant d'autres constats émergent quant à l'impact des processus d'activation :

- une sollicitation intensive des services d'accueil ou d'information des opérateurs d'alphabétisation ou d'insertion. Cette observation pourrait constituer un facteur d'encouragement dans la mesure où il est difficile de toucher certains publics. Cependant l'offre de formation n'est pas suffisante, cette situation conduit dès lors à

⁴ Ces réflexions sont entre autre issues de débats menés au sein du dispositif territorial de Verviers qui a convié quelque 80 opérateurs publics et privés à débattre de cette question le 14 mai 2009 : « Alphabétisation : entre droits et obligations » Conséquences du plan d'action des chômeurs. Un DVD et une synthèse des travaux sont disponibles sur le site de Lire et Ecrire Verviers.

un engorgement inutile des services et ne constitue pas une réponse adéquate aux besoins des personnes ;

- une augmentation des demandes d'attestations d'inscription et une pression plus forte de la part des services publics afin d'obtenir des informations sur la régularité du suivi de la formation, ce qui induit une surcharge administrative. Par ailleurs, au plan éthique, les opérateurs sont tiraillés : la formation est-elle d'abord un soutien de la personne ou un contrôle de cette dernière ?
- un sentiment d'ambiguïté quant au rôle attendu. Les opérateurs ne veulent pas devenir des « contrôleurs » alors qu'ils n'ont souvent aucun contact avec l'organisme prescripteur et que certains d'entre eux ne sont, de plus, pas financés dans le cadre de l'insertion socioprofessionnelle ;
- une situation humainement difficile puisque si les opérateurs répondent aux sollicitations, la personne peut encourir une exclusion temporaire ou définitive ;
- une difficulté à gérer des groupes de formation à motivations divergentes. Certains apprenants ne viennent plus en formation spontanément avec un objectif qui leur est propre mais bien contraint par un service public ;
- un allongement du temps de formation générant la présence de publics « captifs », c'est-à-dire de publics qui restent en formation à défaut de trouver un emploi, une formation ;
- un manque criant de moyens pour accompagner les personnes et les ancrer en formation, ce qui risque d'entraîner des incohérences, une perte en qualité de travail, une perte de sens au niveau de l'action ;
- une politique des vases communicants. Une enquête menée, en 2009⁵, par la Fédération wallonne des CPAS estime qu'environ 50 % des demandeurs d'emploi suspendus et sans emploi se retrouvent à l'aide sociale ;
- une absence totale de débouchés professionnels à destination des publics infra scolarisés plus injustement visés par ces mesures.

Des effets au niveau des publics

L'analyse des chiffres émanant des rapports Onem 2004-2007 indique que le public qui poursuit une formation en alphabétisation est l'une des premières victimes du PAS. Les sanctions s'exercent davantage sur les publics peu qualifiés (au maximum disposant du diplôme relatif au secondaire inférieur). Ces derniers sont plus souvent absents aux entretiens, plus souvent évalués négativement (ce qui entraîne au deuxième entretien une suspension limitée et au troisième entretien une exclusion définitive).

L'introduction des mesures d'activation marque un tournant vers la **responsabilité individuelle**. Il ne peut être question d'activer, de contrôler que si des moyens de création d'emploi à destination des publics infra scolarisés sont massivement développés. Des politiques nécessaires à l'extension de l'offre de formation doivent également être déployées.

⁵Ricardo Cherenti « Les exclusions Onem, Implications pour les CPAS » Fédération des CPAS, Service insertion professionnelle, Union des Villes et Communes wallonnes, février 2009.
Carte blanche publiée dans le Forum du journal le Soir du 8 mai 2009 « BASTA, ça suffit »

Plus spécifiquement, il faut constater au niveau des publics⁶ que :

- les personnes « activées » le sont dans la contrainte et l'urgence. Peu de place est laissée dans ce cas à la construction d'un projet de formation cohérent qui corresponde au projet des personnes ;
- parmi l'ensemble des publics infra scolarisés, le public en difficultés de lecture et d'écriture est particulièrement fragilisé par ces mesures ;
- les personnes sont soumises à des obstacles qui font frein à la formation (mobilité, garde d'enfants, logement). Ces problèmes sont d'ailleurs soulevés depuis longtemps par le secteur de la formation des adultes ;
- les personnes perdent confiance en leurs capacités et compétences alors que la formation devrait leur permettre de les retrouver, les personnes se sentent menacées. L'activation est vécue davantage comme un instrument de sanction que comme une mesure de soutien⁷ ;
- les personnes font l'objet de contrats⁸ dont ils ne comprennent pas les enjeux ; Les personnes ne savent pas le plus souvent dans quel contexte ils se trouvent : quels sont leurs droits, leurs devoirs, qui peut les soutenir et les « armer » pour mieux faire face aux contraintes administratives multiples qu'ils vont devoir affronter ;
- les personnes ne formulent plus d'objectifs de formation et d'apprentissages mais d'orientation « à tout prix », de recherche d'information, de formation qualifiante ou d'emploi dans n'importe quelles conditions ;
- les diagnostics d'orientation peuvent être contradictoires ou ne pas être en cohérence avec les projets de la personne ;
- la grande majorité des dispositifs de formation en alphabétisation à Bruxelles offre environ 10 heures par semaine. A Bruxelles, seules neuf associations d'alpha-isp bruxelloise et la Promotion sociale sont en mesure de satisfaire l'exigence des 20 heures hebdomadaires fixées par une nouvelle⁹ disposition administrative de l'Onem et requises pour obtenir une dispense de recherche d'emploi. De très nombreux demandeurs d'emploi indemnisés ne trouvent pas de place pour satisfaire l'exigence des 20 heures. Dans ce cas, la personne ne peut être tenue pour responsable d'une absence d'offre suffisante à son égard. Ce qui est primordial, c'est qu'il puisse investir dans une formation sans réserve quel que soit le nombre d'heures ;
- la culture de l'écrit exige des preuves qui disqualifient les personnes en difficultés de lecture et d'écriture ;
- si l'activation contraint positivement la personne à renouer un contact avec des institutions et à la replacer dans un cadre, il faut à nouveau remarquer que c'est le libre choix d'entrer et de rester en formation en alphabétisation qui impulse une dynamique positive. Dans ce cas, il faut que l'orientation professionnelle soit réaliste et que la formation soit autant privilégiée que l'emploi.

⁶ Ces analyses sont entre autre issues d'un compte-rendu des débats d'un groupe de formation de Tournai (Lire et Ecrire Hainaut occidental) et du colloque du 14 mai de débats menés au sein du dispositif territorial de Verviers : « Alphabétisation : entre droits et obligations » Conséquences du plan d'action des chômeurs, de la journée d'échanges sur l'illettrisme du 26 mai, à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de Lire et Ecrire en Brabant wallon.

⁷ « Insertion professionnelle et santé mentale » David Bourguignon, Ginette Herman ; Georges Liénard, Aurore Lekoeuche, in La Renouveau Nouvelle-Janvier 2009.

⁸ Il est fréquent que es personnes disposent d'un contrat de l'Onem et du Forem. Il est dès lors difficile de saisir à qui il faut s'adresser ou rendre des comptes.

⁹ Avant, l'Onem autorisait dix heures de formation.

Quelle politique d'accompagnement ?

Plusieurs recherches ont démontré l'inefficacité des dispositifs d'activation¹⁰ à l'égard des demandeurs d'emploi infra scolarisés. Pour mettre en œuvre une politique d'accompagnement qui soutienne les personnes en difficultés de lecture et d'écriture, il est nécessaire de :

- considérer la personne comme une personne libre de ses choix ;
- respecter le principe selon lequel une personne s'engage en formation de manière librement consentie, selon son rythme et son projet ;
- prendre en compte que les situations d'exclusion relèvent d'une responsabilité collective de l'ensemble de la société, elles ne sont pas le fait de la responsabilité individuelle et du choix des personnes ;
- veiller à ce que les processus d'accompagnement participe à l'autonomisation des personnes dans une perspective d'éducation permanente ;
- dissocier le contrôle de l'accompagnement.

Pour accompagner positivement le public en difficultés de lecture et d'écriture, il est nécessaire de disposer de temps et de moyens de manière à éviter de nouvelles exclusions. Il s'agit dès lors pour répondre aux besoins des personnes en difficultés de lecture et d'écriture de :

- déterminer un cadre de formation qui donne véritablement des moyens et la parole aux personnes sur le long terme tenant compte de leur projet réel ;
- impulser des pratiques de partenariats étroits entre les personnes, les pouvoirs publics et les opérateurs d'alphabétisation ;
- mettre en place et poursuivre des stratégies de sensibilisation à destination des agents relais membres des institutions publiques ;
- pérenniser et coordonner des moyens structurels qui permettent l'instauration d'une réelle politique concertée de retour à l'emploi (ou en formation) tenant compte des spécificités des publics en difficultés de lecture et d'écriture, de la diversité des situations rencontrées, de la réelle prise en compte des histoires individuelles.

Les mesures d'activation, on le voit, sont sujettes à discussion. Une politique d'activation des chômeurs peut certainement offrir des possibilités aux demandeurs d'emploi. En même temps, la mise en œuvre de cette politique induit de nombreux effets pervers face auxquels les acteurs de formation en alphabétisation se doivent de réagir dans le respect des apprenants et de leur projet de vie.

Les Plans d'accompagnement génèrent une menace et une culpabilité individuelle alors qu'il existe une responsabilité de la société. Demander à des personnes d'être actives en matière de recherche d'emploi et de formation et les sanctionner si cette activation ne porte pas ses fruits ou paraît insuffisante interpelle : notre société est incapable aujourd'hui d'offrir un travail pour chacun et, en particulier, pour des personnes infra scolarisées qui peuvent être fortement éloignées de l'emploi. Le chômage est certes structurel dans notre économie.

¹⁰ UCL-Ires et Cerisis, Cepag, Fédération des CPAS wallons, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, Idea Consult.

Consulter également le mémorandum 2009 de la Febisp sur la politique d'activation (www.febisp.be) et le positionnement de l'Interfédération des EFT et OISP (www.interfederation.be) sur cette matière.

Clairement, nous demandons un accompagnement solidaire, cohérent et adapté pour et avec toute personne dans une démarche de dialogue constructif afin que le PAC ne soit pas une source d'exclusion mais bien de reconstruction d'une identité positive auprès des personnes qui contribue à construire leur projet d'insertion sociale et professionnelle.

LIRE ET ECRIRE Communauté française, asbl
12 rue Charles VI
1210 Bruxelles
telephone : +32 (0) 2 502 72 01
courriel : lire-et-ecrire@lire-et-ecrire.be
www.lire-et-ecrire.be



CULTURE
ÉDUCATION PERMANENTE



Avec le soutien du Ministère de la Communauté française - Service de l'Éducation permanente -, de la Commission communautaire française, de la Région de Bruxelles Capitale, de Actiris, de Bruxelles Formation, de la Région wallonne, du Forem et de l'Union européenne.