

# 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

---

*Un des effets de la mise en œuvre des politiques d'activation se manifeste au sein des associations bruxelloises d'alphabétisation par une demande accrue, de la part des organismes publics, d'attestations d'inscription et de fréquentation. Ces demandes ont pour but de vérifier l'inscription et la régularité des personnes en formation. Nous donnons ici une idée de l'ampleur du phénomène, ainsi que la position adoptée par Lire et Ecrire Bruxelles.*

---

*par Magali  
JOSEPH*

En 2010, les apprenants concernés par les mesures d'activation représentaient 33% du public des associations bruxelloises d'alphabétisation, soit quelque 2.740 apprenants.

D'une manière générale, la politique d'activation marque un tournant vers la responsabilisation individuelle. On ne peut continuer à responsabiliser, activer et contrôler les demandeurs d'emploi dans un contexte bruxellois caractérisé par une pénurie d'emplois qui touche surtout les personnes les moins qualifiées. De fait, à Bruxelles, il y a 106.505 chômeurs pour 27.000 offres d'emploi et seulement

2.747 offres d'emploi susceptibles de correspondre au profil de 70.743 demandeurs d'emploi peu qualifiés.<sup>1</sup> L'analyse des chiffres émanant des rapports de l'ONEM indique en outre que notre public fait partie des premières victimes de ces mesures d'activation, les sanctions s'exerçant davantage sur les demandeurs d'emploi peu qualifiés.<sup>2</sup>

Depuis quelques années, nous avons constaté une très nette augmentation des demandes d'attestations d'inscription aux formations de la part de l'ONEM et des CPAS, ainsi qu'une pression plus forte de certains services afin d'obtenir des renseignements sur la régularité des personnes en formation (attestations de 'fréquentation').

Face à l'ampleur de ces demandes, Lire et Ecrire Bruxelles a décidé de ne **délivrer, à la seule demande des apprenants** concernés, que :

- des **attestations de présentation** témoignant d'une démarche de demande de cours et/ou de testing de positionnement linguistique en français ;
- des **attestations d'inscription** à une formation délivrée une fois l'inscription effective.

Par contre, des **attestations de fréquentation ne sont pas délivrées** sauf pour les personnes engagées sous contrat Article 60 qui viennent suivre les cours organisés par Lire et Ecrire Bruxelles sur leur temps de travail.

---

*1. Actiris, Rapport annuel 2011, p. 8 ([www.actiris.be/Portals/1/ACTIRIS/Documents/FR/120928\\_ACT\\_RA11\\_FR%20MEDIUM.pdf](http://www.actiris.be/Portals/1/ACTIRIS/Documents/FR/120928_ACT_RA11_FR%20MEDIUM.pdf)).*

*2. Voir : Un aspect de l'inéquité : comment la politique d'activation s'applique aux individus, pp. 70-73.*

## L'ampleur du phénomène

En 2008, nous avons mené une enquête auprès des six Locales de Lire et Ecrire Bruxelles<sup>3</sup>. Nous avons réitéré l'exercice fin 2012, ce qui nous permet de tirer les constats suivants<sup>4</sup> :

- Le nombre important d'attestations délivrées : 713 en 2006-07<sup>5</sup> et 824 en 2011-12<sup>6</sup>. On ne peut pas parler d'augmentation car on n'a pas l'ensemble des chiffres pour l'année 2007.
- Une grande disparité entre les Locales : les Locales Sud et Centre délivrent relativement peu d'attestations par rapport aux quatre autres, ce qui peut en partie s'expliquer par le nombre moins élevé d'apprenants inscrits dans ces deux Locales.
- Une forte augmentation entre 2006-07 et 2011-12 du nombre d'attestations dans les Locales Nord-Ouest (+72%) et Sud-Est (+58%). Ce ne sont pas les plus grosses Locales en termes de nombre d'inscrits, mais elles reçoivent et réorientent un très grand nombre de personnes (352 pour la Locale Sud-Est et 396 pour la Locale Nord-Ouest), d'où un nombre important d'attestations de présentation. Par contre, la Locale Centre est la seule Locale où le nombre d'attestations délivrées est en baisse (-71%).
- La Locale Ouest semble la plus stable dans la délivrance des attestations (augmentation de seulement 17%).

---

3. JOSEPH M. (dir.), JOURDAN D., VALCKENAERS L., *La Problématique des attestations d'inscription et de fréquentation demandées par l'ONEM et les CPAS, Lire et Ecrire Bruxelles, 2008 (document interne).*

4. Parmi les données récoltées, certaines proviennent de comptages précis, tandis que d'autres sont des estimations.

5. Cette donnée concerne uniquement les Locales Nord-Ouest, Ouest, Centre et Sud-Est. Nous ne disposons en effet pas des chiffres pour les deux autres Locales (Sud et Nord-Est).

6. Pour l'ensemble des Locales.

- Les demandes d'attestation proviennent en majorité des CPAS, ensuite de l'ONEM, puis d'Actiris. Par exemple, à Bruxelles Nord-Ouest, en 2006-07 <sup>7</sup>, les chiffres étaient respectivement de 44%, 31% et 10% (+15% de demandes 'autres').

Pour étayer notre analyse, nous avons questionné les directrices/directeurs de trois Locales, les six accueillant(e)s de Lire et Ecrire Bruxelles et des interlocuteurs de six CPAS <sup>8</sup>. Voici ce qui ressort de nos entretiens effectués en décembre 2012.

## Problématique propre à l'ONEM

L'ONEM a ses propres formulaires à remplir par les opérateurs de formation : le C94A (demande de dispense de recherche d'emploi) et le C98 (attestation de présence). Une disposition de l'ONEM du 5 juin 2008 exige que l'apprenant suive un minimum de 20 heures de cours par semaine pour pouvoir obtenir la dispense de recherche d'emploi <sup>9</sup>. La personne qui n'a pas cette dispense est donc considérée comme chercheuse d'emploi et ses efforts de recherche seront contrôlés dans le cadre de la procédure d'activation des chômeurs.

Ce qui, à Bruxelles, pose véritablement problème par rapport à l'ONEM, ce sont les 20 heures de formation pour obtenir la dispense. À Lire et Ecrire Bruxelles, les programmes de formation varient généralement entre 4 et 12 heures semaine. Et la plupart des associations d'alpha offrent moins de 20 heures semaine. Seules la Promotion sociale et neuf associations sont en mesure de satisfaire cette exigence

---

*7. Locale et période pour laquelle nous avons les données les plus précises.*

*8. Les CPAS de Bruxelles, de Saint-Gilles, d'Anderlecht, de Schaerbeek, de Molenbeek et d'Ixelles. Par manque de temps, nous nous sommes limitée à des conversations téléphoniques avec, selon le cas, un ou deux travailleurs, souvent des assistants sociaux et/ou des directeurs-coordonateurs.*

*9. Avant cette disposition du 5 juin 2008, le minimum était fixé à 10 heures par semaine.*

de l'ONEM. Or, ensemble, elles ne représentent que 12% de l'offre. Selon les résultats de l'enquête statistique de Lire et Ecrire portant sur l'année 2009-2010 <sup>10</sup>, 58% des apprenants bruxellois ont suivi une formation de maximum 8 heures semaine, 30% de 13 à 17h et seulement 12% de 18 heures et plus.

La plupart des associations tentent de trouver des solutions pour les apprenants tout en restant cohérentes avec leur projet pédagogique, soit en les orientant vers une autre association où ils pourront avoir un complément d'heures, soit en organisant des modules complémentaires (informatique, suivi individuel,...). Mais pour certaines associations de grande taille, qui doivent gérer un nombre important de modules et d'apprenants, il est difficile d'aménager des réponses 'à la carte' pour chacun.

Si l'on ajoute à cela que quasi toutes les associations affichent complet avant la fin de la période d'inscription, on comprend que la pression exercée par l'ONEM induit une sorte de course aux inscriptions. Il semblerait que des personnes s'inscrivent dans plusieurs associations à la fois afin d'être certaines de trouver une place. Dès lors, il arrive qu'à la rentrée, des groupes que l'on croyait complets ne le sont pas parce qu'un certain nombre de personnes ont finalement trouvé de la place ailleurs.

Cette problématique paraît moins criante dans les Locales de Lire et Ecrire Bruxelles que dans les autres associations du réseau bruxellois. Il semblerait en effet que les Locales reçoivent très peu de C94A et C98 à remplir, ce qui semble assez logique puisque Lire et Ecrire Bruxelles ne propose pas 20 heures de cours. La demande, si faible soit-elle,

---

*10. BASTYNS C., L'alphabétisation des adultes en Communauté française de Belgique. Principaux résultats de l'enquête 2010 (document en ligne : [http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/2010\\_enquete.pdf](http://communaute-francaise.lire-et-ecrire.be/images/documents/pdf/2010_enquete.pdf)).*

pour des C94A ou des C98 attesterait, selon les accueillants, du fait que certains apprenants cumulent des heures de formation dans différents lieux pour atteindre les 20 heures exigées par l'ONEM.

## Problématique propre aux CPAS

La politique générale des CPAS est d'exiger une attestation de fréquentation, mais il semble que la communication claire de la décision de Lire et Ecrire Bruxelles de ne pas remettre d'attestations de fréquentation ait été bien entendue. Les accueillants et les interlocuteurs des CPAS confirment en effet que, dans la majorité des cas, les CPAS se satisfont d'une attestation d'inscription.

Ceci dit, il arrive – mais c'est cependant peu fréquent – que les accueillants communiquent des informations relatives à la fréquentation des cours en les notant à la main sur une attestation d'inscription par exemple, ou en remettant une seconde attestation d'inscription. Ils ne le font cependant que dans des cas bien précis, lorsque la personne risque de voir son dossier suspendu temporairement ou quand le paiement est effectivement suspendu : « *Il y a 3-4 ans, un AS (assistant social) voulait mettre dehors du CPAS un apprenant parce qu'il pensait qu'il ne venait pas au cours. Il voulait l'exclure du RIS (revenu d'intégration sociale) mais ils ne l'ont pas fait. À l'époque, on avait envoyé une attestation d'inscription et une lettre au président du CPAS par rapport à ce cas.* » (une accueillante)

Nos personnes de contact dans les CPAS nous ont aussi fait part de ce genre de situations :

- « *Oui, il arrive que la personne soit suspendue du RIS temporaire si on voit qu'elle n'évolue pas, qu'elle n'a pas progressé ou qu'on voit qu'elle n'est pas motivée ou qu'elle ne va pas au cours.* » (CPAS de Saint-Gilles)
- « *Oui, ça arrive que la personne soit suspendue mais ce n'est pas de manière systématique, c'est quand on a un doute sur son niveau de*

*progression, quand on se demande si elle participe au cours car on voit que certains ne vont pas au cours parce qu'ils ne parlent toujours pas bien le français. » (CPAS de Bruxelles)*

Il arrive aussi que les CPAS prennent contact avec l'association pour avoir des informations sur la régularité d'un bénéficiaire au cours d'alpha, mais il semble que ce soit plus souvent l'apprenant qui arrive, paniqué, auprès des accueillants avec un courrier du CPAS.

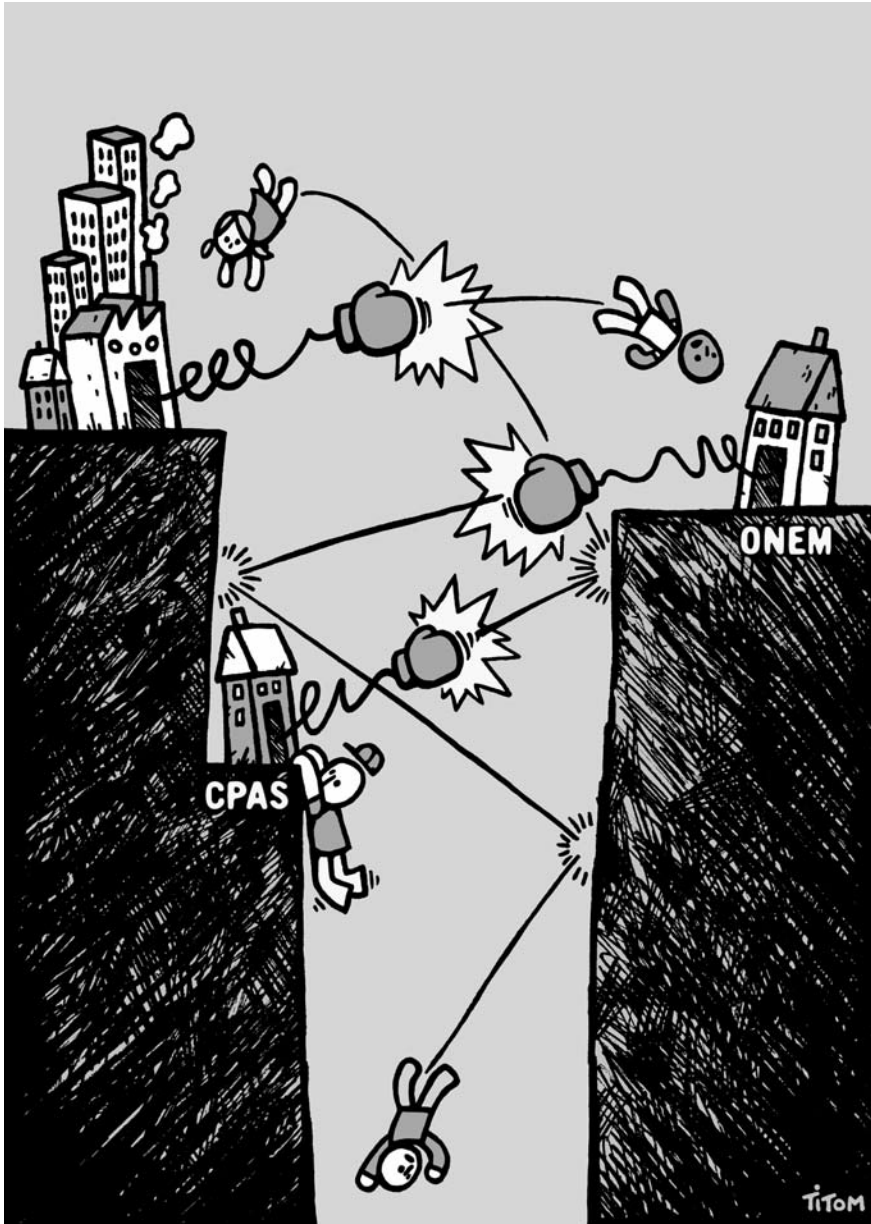
Plus fréquemment, certains apprenants se voient suspendus de l'aide sociale parce qu'ils n'ont pas remis des documents administratifs à temps, que ce soit une attestation ou un autre document. Ce qui montre combien les CPAS doivent encore être sensibilisés aux difficultés spécifiques des personnes analphabètes.

### **Une faible prise en compte des spécificités de l'analphabétisme**

Tout comme en 2008, les accueillants relèvent la faible prise en compte des spécificités de l'analphabétisme par les agents du CPAS :

- Les CPAS ne se rendent pas toujours compte qu'il est difficile de répondre aux attentes administratives des services publics quand on ne sait pas lire et écrire.
- Les CPAS ne se rendent pas compte que s'alphabetiser prend du temps. Ainsi un assistant social s'informait-il auprès d'une accueillante : « *Cette personne est toujours au même niveau, elle a doublé alors ?* »

Les accueillants attribuent souvent les difficultés rencontrées avec les services publics à une méconnaissance du monde de l'alpha. Beaucoup d'apprenants vivent des difficultés matérielles, sociales, psychologiques qui rendent leur activation sur le marché de l'emploi très difficile. L'insertion socioprofessionnelle de ces personnes est un travail de longue haleine (elle est parfois tout simplement impossible). Les accueillants constatent également que, bien souvent, les apprenants ne comprennent pas ce qu'on attend d'eux. Or les travailleurs sociaux





ne semblent pas toujours tenir compte de ces difficultés, ce qui peut engendrer des situations difficiles et parfois même absurdes.

### Une pression accrue sur les jeunes

Lors des entretiens, les CPAS nous ont aussi fait part de leur volonté d'inciter les jeunes à s'inscrire à des cours intensifs. Pour certains, 9 heures de cours semaine ne suffisent pas :

- « *Il y a une décision ici au CPAS que les jeunes suivent des cours plus intensifs car ils ont plus de perspectives d'insertion professionnelle. Mais on fait aussi attention aux possibilités de la personne évidemment. Quand elle ne trouve pas de place en crèche pour son enfant, on ne va pas lui demander de faire 20 heures de formation. Mais dès qu'elle a trouvé une place, là on la pousse à faire plus d'heures.* » (CPAS de Bruxelles)
- « *Avant 60 ans, on les incite plus à se rapprocher du marché du travail en s'inscrivant à une formation. Après 60 ans, non.* » (CPAS d'Anderlecht)

Pour une accueillante, il est même parfois question de menace : « *Les CPAS ne se rendent pas toujours compte de la réalité de l'alpha. Il n'y a pas beaucoup d'associations qui font plus de 9 heures. Certains CPAS menacent : 'Si vous ne trouvez pas plus d'heures, vous serez exclus.'* Alors les personnes courent d'un lieu à l'autre pour trouver plus d'heures ».

### Tout dépend cependant de l'assistant social

De manière générale, ce que l'on constate c'est que, tant en 2008 qu'aujourd'hui, tout dépend de l'assistant social ou plutôt de la relation entre l'assistant social et le bénéficiaire. Dans certains cas, l'assistant social accepte la décision de Lire et Ecrire de ne pas fournir d'attestation de fréquentation et n'insiste pas. Dans d'autres cas, il mettra plus de pression pour obtenir le document souhaité. Il est cependant rare que le refus de remettre des attestations de fréquentation soit

contourné par une nouvelle demande, chaque mois, d'une attestation d'inscription (ce qui revient à demander de manière détournée une attestation de fréquentation).

Comment comprendre que tous les assistants sociaux ne réagissent pas de la même manière ? Même si l'activation existe dans les CPAS, elle n'est pas aussi encadrée qu'à l'ONEM. La disposition au travail est une condition nécessaire pour obtenir le revenu d'intégration sociale (RIS). Mais c'est à l'assistant social, et par la suite au conseil du CPAS, de juger si cette disposition est bel et bien présente. L'assistant social peut également décider que la personne n'est pas apte à entrer dans un processus d'insertion professionnelle dans l'immédiat, pour des raisons de santé ou familiales par exemple. La procédure laisse donc une plus grande marge de manœuvre aux travailleurs sociaux des CPAS qu'aux agents de l'ONEM.

Les divers motifs de demandes d'attestation recensés au cours de l'enquête sont les suivants :

- Certains assistants sociaux trouvent un intérêt pédagogique aux attestations parce qu'elles permettent de suivre la personne dans son processus de formation et d'insertion.
- Dans certains cas, les assistants sociaux demandent l'attestation pour 'mettre un peu de pression' sur les bénéficiaires qu'ils soupçonnent de ne pas 'faire d'effort' et de ne pas se rendre régulièrement au cours.
- D'autres demandent des attestations afin de pouvoir mieux défendre les personnes devant le conseil du CPAS. Certains CPAS nous ont ainsi rappelé que contrôler et prouver la bonne mise en œuvre du parcours d'insertion de la personne est une obligation légale <sup>11</sup>.

---

*11. Voir article précédent, pp. 113-114.*

- Dans la même logique, les services d'ISP au sein des CPAS doivent remettre des preuves objectives à Actiris pour obtenir le remboursement des frais liés à la mise en œuvre du parcours d'insertion de la personne. Cela permet de rembourser ses déplacements, de payer les frais de crèche, etc. Mais pour la grande majorité des assistants sociaux, les attestations d'inscription suffisent à prouver la bonne volonté du bénéficiaire : « *Tant que l'on a une preuve écrite à mettre dans le dossier, c'est bon.* »

### Une exception : le CPAS de Molenbeek

À Molenbeek, pour les personnes ne maîtrisant pas suffisamment la langue ou l'écrit, le RIS est clairement conditionné au fait de suivre une formation alpha ou français langue étrangère dans le but de se rapprocher du marché de l'emploi. Ces personnes sont convoquées pour suivre les cours d'alpha (ou de FLE) organisés au sein même du CPAS. Si elles trouvent un autre cours ailleurs après la convocation, le CPAS n'accepte pas, surtout si l'association ne donne pas autant d'heures de cours que le CPAS. Par contre, si elles ont trouvé des cours d'alpha ailleurs avant la convocation et que le nombre d'heures suivies est jugé suffisant, elles remplissent les conditions.

Le CPAS de Molenbeek se démarque également des autres CPAS en exigeant des attestations de fréquentation : « *Si nous n'avons pas d'attestations de fréquentation, c'est comme si la personne ne suivait pas de cours.* » Mais, concrètement, il n'y aurait pas vraiment de sanction car notre interlocutrice nous fait part d'un problème de ressources humaines : « *Il n'y a pas vraiment de suivi, ni de sanction, car il n'y a pas assez d'assistants sociaux pour s'en occuper.* » Ce dernier point explique pourquoi l'accueillante de la Locale Nord-Ouest estime que ce CPAS est assez 'cool'.

## Conclusions

En ce qui concerne l'ONEM, nous avons vu que ce qui pose essentiellement problème, c'est l'obligation faite aux chômeurs de suivre 20 heures de formation pour être dispensés de recherche active d'emploi. L'offre reste en effet actuellement largement insuffisante, et ce sans compter l'instauration future du parcours d'intégration, qui verra arriver dans nos groupes un nombre certain de primoarrivants.

Quant aux CPAS, leur politique 'formelle' est d'obtenir des attestations de fréquentation. Mais les interlocuteurs des six CPAS consultés acceptent la seule attestation d'inscription sauf dans les cas – rares ! – que nous avons détaillés plus haut. Il semble donc que la communication faite aux CPAS par Lire et Ecrire quant à sa décision de ne pas remettre d'attestations de fréquentation ait porté ses fruits.

Autre constat : les entretiens que nous avons réalisés montrent que, malgré la décision de Lire et Ecrire Bruxelles de ne pas délivrer d'attestations de fréquentation, il n'y aurait pas de changement de politique des CPAS par rapport à l'orientation du public vers Lire et Ecrire.

Il n'en reste cependant pas moins que Lire et Ecrire, ainsi que les autres associations du réseau bruxellois, doivent faire face à une forte augmentation des demandes d'attestations d'inscription et de fréquentation, ce qui n'est pas sans conséquences sur notre secteur et pose aussi quelques questions d'ordre éthique et politique.

Les travailleurs de Lire et Ecrire que nous avons interrogés ont souvent le sentiment d'être instrumentalisés ou pris en otage par les services publics. Ce malaise soulève la question du rapport que Lire et Ecrire Bruxelles, et plus largement l'associatif, entretient avec les pouvoirs publics.

Mais, pourrait-on objecter, une association subventionnée n'a-t-elle pas l'obligation de permettre le contrôle des dépenses de l'argent public ? C'est bien ce que font les écoles de promotion sociale et les associations d'alpha actives dans l'ISP. Contrôler la régularité de leurs apprenants ne leur pose aucun problème. Pourquoi n'est-ce pas le cas à Lire et Ecrire Bruxelles ?

La promotion sociale est un service public et les associations d'alpha-ISP sont liées par une convention avec un organisme public (Bruxelles Formation), les stagiaires ayant signé un 'contrat stagiaire' avec cet organisme de formation. Un partenariat formel a donc été établi. Ce n'est cependant pas le cas de Lire et Ecrire Bruxelles ainsi que de la grande majorité des associations bruxelloises d'éducation permanente et/ou de cohésion sociale qui ne sont pas formellement subventionnées pour faire de l'insertion socioprofessionnelle. Ces associations n'ont pas signé de convention, ni avec les CPAS, ni avec l'ONEM, ni avec Actiris, les obligeant à ce contrôle. À l'heure du 'tout à l'activation' se pose dès lors la question : peut-on refuser de faire de l'insertion socioprofessionnelle sans que cela porte à conséquence sur notre public ? Ou comment faire encore de l'éducation permanente et de la cohésion sociale dans une société enfermée dans la course à l'embauche et la mise en concurrence des travailleurs sur le marché de l'emploi ? L'heure est venue pour un changement de cap ou plutôt un réengagement de l'associatif comme levier de changement social. À méditer...

**Magali JOSEPH**

**Lire et Ecrire Bruxelles**