



tél : 02 537 72 04 - fax : 02 537 84 04

secretariat@febisp.be - www.febisp.be

Cantersteen, Galerie Ravenstein, 3 bte 4 - 1000 Bruxelles

ASBL n° 472859657

## **Accompagnement et suivi actif des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles**

### **Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs**

*Toute modification des politiques d'emploi ou de formation a des répercussions sur l'activité des OISP. La politique d'activation mise en œuvre à partir de 2004 n'a pas échappé à cette règle et, de par son aspect contraignant, est en contradiction avec la démarche d'insertion socioprofessionnelle.*

*Depuis 2004, avec la mise en œuvre de l'Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actif des chômeurs<sup>1</sup>, le contrôle et l'accompagnement des demandeurs d'emploi se sont fortement modifiés. Cette démarche systématique d'activation des chômeurs est l'un des fers de lance de la politique de l'état social actif pour combattre le fléau qu'est le chômage. L'accompagnement s'est traduit en Région de Bruxelles-Capitale par la mise en place du Contrat de Projet Professionnel (CPP) par Actiris. Ces changements ont évidemment eu des répercussions sur le travail des OISP avec leur public, mais aussi des conséquences pour les demandeurs d'emploi dans leurs relations avec les autres acteurs (employeurs, CPAS, services sociaux...). Après une première partie pour rappeler le cadre légal et le contexte qui circonscrit l'activité des OISP, l'objet de cette note est de détailler les répercussions de la politique d'activation et de présenter des propositions alternatives.*

---

<sup>1</sup> Découlant de la Conférence nationale pour l'Emploi qui s'est déroulée à l'automne 2003, cet accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004.

## **Table des matières :**

<b>1</b>	<b>Rappel législatif et contexte</b>	<b>3</b>
1.1	Les changements introduits par l'accord de coopération de 2004	3
1.2	Les outils de la politique d'activation	4
	Le contrat de projet professionnel	4
	Le contrat d'activation de l'ONEm :	4
	Le contrat d'intégration professionnel	5
1.3	Le public ISP : un public-cible pour la politique d'activation	5
<b>2</b>	<b>Des constats</b>	<b>6</b>
2.1	L'efficacité de l'activation : une question de profil des demandeurs d'emploi	7
2.2	Le remplacement des files par les délais d'attente	7
2.3	Des effets pervers pour le public	8
2.3.1	Une demande en urgence	8
2.3.2	Des difficultés inconciliables d'organisation	9
2.3.3	Des obligations irréalistes	9
2.3.4	Et les bénéficiaires du CPAS ?	10
2.3.5	Une mauvaise circulation de l'information	10
2.3.6	Des papiers pour l'emploi et vice-versa	10
2.4	Des effets sur les OISP et leur activité	11
2.4.1	Une perte de qualité du travail	11
2.4.2	Une perte de sens du travail dans les Missions Locales	11
2.4.3	Une intervention inadéquate dans le processus d'accompagnement	11
2.4.4	Une augmentation de l'agressivité du public	12
2.4.5	À effectif constant, une surcharge de travail	12
2.5	En conclusion, une réalité cachée par les chiffres officiels	12
<b>3</b>	<b>Quelle politique d'accompagnement ?</b>	<b>14</b>
3.1	Séparer clairement les fonctions de contrôle et d'accompagnement	14
3.2	Clarifier la complémentarité entre les Missions Locales et les antennes d'Actiris ...	15
3.3	Accroître les capacités d'action des OISP pour garantir un accompagnement de qualité	15
3.4	Accroître la création d'emplois durables et de qualité	16

# 1 Rappel législatif et contexte

Lors de la mise en œuvre de l'Accord de coopération, le nombre de demandeurs d'emploi s'élevait en Région bruxelloise à 90.322 en 2004 ; il est de 92.114 en 2008. Parallèlement, le nombre d'offres d'emploi gérées par Actiris, sur l'ensemble de l'année, atteignait 13.296 en 2004 et 20.610 en 2008<sup>2</sup>.

Signalons enfin que le nombre d'offres d'emploi répertoriées par les services publics d'emploi des trois régions en ce début d'année 2009 s'élève selon les jours à environ 20.200 quand le nombre de demandeurs d'emploi inscrits dans la seule Région bruxelloise s'envolait en janvier à 95.264<sup>3</sup>.

## 1.1 Les changements introduits par l'accord de coopération de 2004

Cet accord s'inscrit dans une politique qui a démarré dès 2000 avec le Plan Printemps (intérim d'insertion pour les minimexés) puis avec la réforme du minimex. L'objectif de ce paragraphe est de rappeler les différents points de l'accord.

Une clarification des rôles respectifs de l'ONEm et des services publics d'emploi des régions et communautés : au premier incombe le suivi (en d'autres termes, le contrôle de la disponibilité et des démarches actives des demandeurs d'emploi), aux seconds, l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'emploi.

Un suivi espacé selon des délais très précis fixés par l'accord.

### Un accompagnement renforcé

- Qui démarre par une convocation du service public d'emploi beaucoup plus tôt que précédemment.
- Qui se traduit par un panel de mesures mises en œuvre par Actiris et ses partenaires. Les actions à réaliser par le demandeur d'emploi peuvent être contractualisées par la signature d'un CPP.

### Les preuves de recherche active d'emploi

Lors des entretiens de suivi à l'ONEm, le demandeur d'emploi devra apporter les preuves qu'il a entrepris différentes démarches pour trouver un emploi. Auparavant, le demandeur d'emploi devait apporter la preuve qu'il restait disponible sur le marché de l'emploi.

<sup>2</sup> Source : rapport statistique 2004 de l'ORBEM et données statistiques 2008 de l'Observatoire bruxellois de l'emploi.

<sup>3</sup> Source : www.actiris.be

## Des échanges de données

Via la Banque Carrefour de la sécurité sociale, les services publics d'emploi et de formation professionnelle communiquent à l'ONEm des données relatives aux demandeurs d'emploi<sup>4</sup>.

La suppression du « pointage bimensuel » et son remplacement par une **systematisation du contrôle**<sup>5</sup>.

## **1.2 Les outils de la politique d'activation**

### ***Le contrat de projet professionnel***

Ce contrat s'inscrit dans l'accord de coopération de 2004. L'objectif de l'accord prévoit « ...d'éviter que les actions fédérales de suivi des chômeurs ne perturbent gravement les actions des Régions et de la Communauté germanophone en matière d'accompagnement des chômeurs... » (article 12) et « ...les Régions et la Communauté germanophone s'engagent à s'efforcer au maximum d'offrir une action d'accompagnement aux chômeurs... » (article 13).

Dans un contexte où le contrôle communal de présence (le pointage) a été supprimé, cet accord montrait un engagement important de la Région de Bruxelles-Capitale au travers de son organe compétent – Actiris – à mener une politique d'accompagnement plus adaptée aux besoins des chômeurs de Bruxelles. D'un cachet sur une carte de pointage on passe à des pratiques de guidance et d'accompagnement. Les Missions Locales se sont mobilisées, en tant que partenaires de l'opérateur régional, autour de cette finalité. En effet, elles estiment que l'accompagnement des demandeurs d'emploi et plus particulièrement de ceux « éloignés » de l'emploi par un chômage de longue durée, par un déficit de qualification, par des pratiques discriminatoires, voire des handicaps sociaux, requière des pratiques d'accompagnement adaptées. En ce sens, la mise en place du CPP comme **outil d'accompagnement** était accueillie plutôt favorablement. D'autant qu'il devait **pouvoir constituer une preuve de démarche active à l'égard de l'ONEm** et devait avoir pour effet de suspendre le suivi et de prolonger le délai avant la convocation adressée par l'ONEm.

### ***Le contrat d'activation de l'ONEm :***

À la fin d'un entretien avec un facilitateur, si celui-ci juge les efforts du chômeur insuffisants ou inadaptés, un plan d'action est défini pour (et parfois avec) le chômeur pour les 4 mois qui suivent et il lui est demandé de s'engager à mener les actions qui sont attendues de lui (prendre contact avec ACTIRIS, une Mission Locale, répondre à X offres d'emploi par semaine, envoyer 30 candidatures par mois....). Ce plan d'action se concrétise par la signature du contrat d'activation. Un deuxième entretien a lieu 4 mois plus tard, pour évaluer si le chômeur a respecté son plan d'action. Si c'est le cas, un nouvel entretien aura lieu 12 mois plus tard. Si le chômeur n'a pas respecté son plan d'action, outre une sanction pécuniaire<sup>6</sup>, il doit à nouveau s'engager à mener les

---

<sup>4</sup> Concernant les propositions et les mesures d'accompagnement mises en œuvre ; les actions de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion envisagées, suivies ou achevées ; les absences ou abandons de formation et leur motif s'il est connu... Ce sont donc les mêmes données que celles qui étaient communiquées auparavant.

<sup>5</sup> Le contrôle s'applique à l'ensemble des catégories de chômeurs indemnisés alors que depuis 1984 seuls les « cohabitants » dont les revenus du ménage dépassent un certain seuil encourent une suspension de leurs allocations. En contrepartie, l'accompagnement des personnes est sensé être renforcé et effectué dans un laps de temps plus court.

<sup>6</sup> Sanction temporaire (4 mois maximum) : soit une réduction du montant de l'allocation de chômage, soit une suspension du paiement des allocations.

actions prévues dans un nouveau plan d'action (plus intensif) qui lui est proposé pour les 4 mois suivants. Un deuxième contrat d'activation est alors signé.

### **Le contrat d'intégration professionnel**

Ce contrat contient un « projet individualisé d'intégration sociale ». Il s'agit d'un certain nombre d'engagements de l'allocataire par rapport à sa situation sociale, ses études... De son côté, le CPAS s'engage à verser le revenu d'intégration et à assurer un accompagnement et un soutien. Le contrat est obligatoire pour les jeunes de moins de 25 ans qui reçoivent un revenu d'intégration du CPAS. Mais n'importe quel autre allocataire du CPAS peut aussi en signer un s'il en fait la demande. Le CPAS peut également l'y contraindre si il estime que cela est nécessaire vu la situation de la personne.

## **1.3 Le public ISP : un public-cible pour la politique d'activation**

Les organismes d'insertion socioprofessionnelle bruxellois ont pour mission d'agir pour et avec un public de demandeurs d'emploi<sup>7</sup> en situation d'exclusion socioprofessionnelle, c'est-à dire « *les personnes inscrites comme demandeurs d'emploi, qui sont inoccupées et peu qualifiées et sont dans l'impossibilité de répondre aux offres d'emploi disponibles sur le marché du travail en raison de la faiblesse ou de l'absence de leur qualification professionnelle, de leur dénuement social ou du fait des discriminations visant le groupe spécifique auquel elles appartiennent*<sup>8</sup> ».

Cette mission se traduit à la fois par des activités d'accueil, d'information, d'orientation et de relais des demandeurs d'emploi ; par des activités de formation professionnelle et par des activités d'accompagnement des stagiaires pendant toute la durée de leur formation et à l'issue de celle-ci (pendant une période variable).

Les actions d'insertion socioprofessionnelle reposent sur deux principes fondamentaux :

- **La démarche volontaire du public** : la personne doit réellement être demandeuse de s'engager dans un processus d'insertion, il lui appartient de définir elle-même ses objectifs (avec l'appui d'un conseiller ISP). Cette démarche vise à lui permettre de trouver la place qui lui convient sur le marché du travail. Si tel n'est pas le cas, si la personne agit sous la contrainte, alors la démarche d'insertion sera pervertie et moins efficace.
- **Le rythme individualisé de la démarche d'insertion** : chaque personne doit pouvoir évoluer à son rythme avec des périodes d'intensité variable. Fixer des délais, des dates butoires identiques à tous les demandeurs d'emploi, revient à ne pas tenir compte des caractéristiques propres à chacun or celles-ci peuvent constituer des freins ou des obstacles à la mise en œuvre et à la réussite d'une insertion professionnelle.

---

<sup>7</sup> Les Missions Locales peuvent accueillir les personnes non inscrites auprès d'Actiris en vue de faciliter leur inscription comme demandeur d'emploi.

<sup>8</sup> Art. 3 § 1<sup>er</sup> du décret de la COCOF du 27 avril 1995 (« décret ISP »). Décret auquel fait référence le cahier des charges « Accompagnement dans le cadre des actions ISP » établi en 2008 par Actiris.

## 2 Des constats

Selon le SPF Emploi<sup>9</sup>, grâce à cette nouvelle politique d'activation, la tendance globale pour l'ensemble de la Belgique est une baisse du chômage : L'évaluation réalisée à la demande du SPF Emploi indique que *le plan d'activation mis en œuvre depuis 2004 a eu un effet très positif puisqu'il a fait baisser le chômage de 24% en 4 ans*<sup>10</sup>.

Toujours selon le SPF Emploi, les grands enseignements de cette évaluation sont les suivants :

- *Le retour à l'emploi est facilité : la diminution du chômage depuis l'entrée en vigueur progressive du plan est réelle et s'élève à 20% en moyenne. L'accompagnement débouche, en outre, sur des emplois qui ne sont pas de moindre qualité. Dans les trois Régions du pays et dans toutes les classes d'âge couvertes par le plan d'activation, on constate une diminution du chômage.*
- *Les demandeurs d'emploi sont mieux accompagnés et mieux formés : le nombre de formations et de reprises d'études est en hausse significative (respectivement + 40% et + 56%).*
- *Le contrôle du chômage n'a jamais été aussi effectif et équilibré entre les Régions qu'aujourd'hui, les Régions transmettant toujours plus d'informations à l'ONEm sur les demandeurs d'emploi.*

À Bruxelles, toujours selon cette étude, la baisse n'est que de 9,5%. En outre, plusieurs questions restent en suspens. Parmi ces 24% de chômeurs, combien ont retrouvé un emploi ? Un emploi de qualité ? Combien ont une faible qualification ? Quelle est, durant la période étudiée, l'augmentation du nombre de chômeurs exclus qui se sont adressés au CPAS ? Est-ce que les exclus sont des « profiteurs » ou des personnes qui ne comprennent pas les demandes de l'ONEm ou n'arrivent pas à faire ce qui est demandé ?

Les statistiques nationales, gérées par le SPF Économie, Direction générale Statistique et Information économique, montrent que, si le chômage diminue, le taux de chômage<sup>11</sup> évolue peu entre 2004 et 2008. Le taux d'emploi, quant à lui, augmente de 2%, la Belgique faisant un peu mieux que la Roumanie. En Région de Bruxelles-Capitale, ce taux est resté stable. Et le taux d'emploi des personnes ayant le primaire ou le secondaire inférieur a diminué !

Enfin, sur le terrain, quatre ans après le début de sa mise en œuvre, l'application de l'Accord a entraîné plusieurs conséquences pour les OISP et leur public qui rendent les résultats de l'évaluation moins idylliques.

---

<sup>9</sup> <http://milquet.belgium.be>

<sup>10</sup> Evaluation réalisée par l'ONEm, les services régionaux de l'emploi et le bureau d'étude Idea Consult. Elle porte sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 31 décembre 2007.

<sup>11</sup> Le taux de chômage représente le pourcentage de chômeurs parmi la population active (personnes occupées + chômeurs) âgée de 15 à 64 ans.

## 2.1 L'efficacité de l'activation : une question de profil des demandeurs d'emploi

La politique d'activation est-elle efficace pour tous les demandeurs d'emploi ? Non, selon une étude de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales de l'Université Catholique de Louvain, publiée en 2007<sup>12</sup>. Dans leurs conclusions, les auteurs indiquent clairement que ***l'impact du Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs (PAS) n'est pas le même pour tous. Les demandeurs d'emploi qui ont des caractéristiques plus favorables à l'emploi voient leurs perspectives d'embauche davantage accélérées sous l'effet du PAS. Ainsi (...) on trouve des effets positifs et statistiquement significatifs du PAS (...) pour les chômeurs :***

- *Qui sont diplômés de l'enseignement supérieur (Flandre et Wallonie).*
- *Qui ont connu une expérience récente d'emploi (Wallonie).*
- *Qui résident dans une sous-région où le chômage est plus faible (Wallonie) (...).*

***Pour les autres groupes de chômeurs (peu diplômés, n'ayant pas connu d'expérience de travail récente, résidant dans des sous-régions où le chômage est élevé), les effets du Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs sont faibles et non statistiquement différents de zéro.***

Du côté des CPAS, le constat est sans appel : ils prennent en charge 46% des personnes sanctionnées<sup>13</sup>, qui n'ont donc pas retrouvé d'emploi. Leurs agents d'insertion font le même constat que les travailleurs des OISP : exclusions incompréhensibles ou surréalistes, objectifs standardisés des contrats d'activation qui ne tiennent pas compte de la situation de la personne.

Enfin, le Collectif solidarité contre l'exclusion, fort d'une analyse de la période 2003-2006, concluait fin 2007<sup>14</sup> que l'application de l'Accord de coopération s'était traduit par *un contrôle accru des chômeurs tandis que celui des employeurs diminuait, une culpabilisation des victimes du chômage, une multiplication des types de sanctions, un allongement de leur durée, une augmentation du mauvais emploi avec tout un système qui force à l'accepter (des contrats de l'ONEm rendant l'intérim obligatoire à la réforme de l'Allocation de Garantie de Revenu).*

## 2.2 Le remplacement des files par les délais d'attente

La politique d'activation des chômeurs comme les précédentes politiques visant un public ISP (politique de régularisation, politique d'activation des minimexés...) conduit à un engorgement des services d'accueil des OISP.

Si le pointage bimensuel et ses tristement célèbres files d'attente ont disparu des locaux des communes, celles-ci se manifestent désormais de manière individuelle sur les agendas des OISP :

- Augmentation du nombre de personnes présentes aux séances d'information et aux procédures de sélection pour les actions de formation ISP (jusqu'à 10 candidats pour une place, voire 15 candidats).
- Délais d'attente d'1 mois ½ à 2 mois pour un premier entretien dans une Mission Locale. Selon les données disponibles des Missions Locales, il ressort que le nombre de personnes inscrites<sup>15</sup> **a augmenté de 43%** entre 2004 et 2007. De même, le nombre

<sup>12</sup> Bart Cockx, Anne Defourny, Muriel Dejemepe, Bruno Vanderlinden, « Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation ». Rapport de recherche dans le cadre du programme *Action de soutien aux priorités stratégiques de l'Autorité Fédérale de la Politique Scientifique*, p. 129 et 134.

<sup>13</sup> Données de la fédération des CPAS de la région wallonne, in *Chômeurs exclus, CPAS qui trinquent*, article de la Libre Belgique, 8-9 décembre 2007.

<sup>14</sup> *Rapport annuel de l'ONEm : les plus faibles paient le prix fort !*, Lucca Ciccio et Yves Martens, 2007

<sup>15</sup> Il s'agit des personnes qui ont donc bénéficié d'au moins un entretien avec un conseiller.

de personnes accueillies au cours du premier semestre 2008 équivaut à **80%** du nombre de personnes accueillies durant toute l'année 2004.

Beaucoup de contrats d'activation ou de CPP mentionnent la nécessité pour la personne de suivre une formation. L'offre de formation ISP n'est cependant pas extensible et reste en dessous des besoins actuels (le nombre de demandeurs d'emploi faiblement qualifiés<sup>16</sup> était d'environ 48.000 en 2004 et de 49.000 en 2008), même si elle a augmenté ces dernières années (le nombre de places de formation ISP est passé de 3.400 en 2004 à 4.100 en 2008) et même si le suivi d'une formation n'est pas nécessaire pour tout le public. La tendance est donc loin de refléter celle observée au niveau national par le SPF Emploi.

Autre tendance observée parmi les demandeurs d'emploi accueillis par les Missions Locales, la part des demandeurs d'emploi qui ont signé un contrat d'activation ONEm est plus importante que la part du public qui a signé un CPP. Exemples de trois Missions Locales (résultats du 1<sup>er</sup> semestre 2008) : à la Mission Locale de Saint-Josse, les premiers représentent 20% et les seconds 12%. À celle de Saint-Gilles, le résultat est de 25% et 8,5%. À celle de Molenbeek, enfin, le résultat est de 41% de signataires d'un contrat d'activation et 18,6% de signataires d'un CPP.

En outre, signalons qu'une partie du public accueilli se retrouve signataire de ces deux types de contrats (entre 5% et 8% au premier semestre 2008 selon les Missions Locales mentionnées). Cela augmente donc encore le nombre de personnes qui ont signé un contrat d'activation (au total : 25% à la Mission Locale de Saint-Gilles, 31% à celle de Saint-Josse et 50% à celle de Molenbeek).

*Deux stagiaires, sans aucune qualification, en formation bureautique chez un OISP au second semestre 2008, se sont retrouvées avec un CPP (prescrivant une formation) et un contrat d'activation (prescrivant une recherche d'emploi). Elles ont été sermonnées pour non-respect du contrat d'activation. La formation aurait, selon le facilitateur, dû faire l'objet d'une demande justifiée préalable auprès de l'ONEm.*

L'inégalité entre les deux parties contractantes est également flagrante. Selon une étude réalisée dans le Hainaut par le CERISIS en 2008, **sur 100 personnes ayant signé un contrat d'activation, 25 pensent ne rien avoir signé et 25 ne savent pas s'ils ont signé ou non.**

Cela revient-il à dire que la politique d'activation est efficace ? Si l'on s'arrête à une analyse purement comptable, oui, puisque plus de personnes passent la porte des structures de formation et d'aide à l'emploi. Oui, puisque de nombreuses personnes contractualisent leur engagement de démarche active. Mais dès que l'on analyse le contenu, la réponse est beaucoup plus incertaine.

## **2.3 Des effets pervers pour le public**

### ***2.3.1 Une demande en urgence***

Soumis à des contraintes administratives, à des injonctions paradoxales (discours du facilitateur ONEm différent de celui du conseiller d'Actiris, de celui du conseiller du CPAS...), peur, sentiment d'échec, d'insécurité, difficultés administratives supplémentaires les personnes « activées » arrivent avec une demande en urgence. Elles ne se sentent pas libres de penser sereinement à leur projet professionnel et à leur parcours d'insertion, d'établir un choix réfléchi.

---

<sup>16</sup> Soit un niveau d'études maximum correspondant au secondaire.

### **2.3.2 Des difficultés inconciliables d'organisation**

Les personnes sont soumises à des difficultés inconciliables d'organisation entre la vie familiale et la vie professionnelle dues aux manques de places dans les crèches, au coût trop élevé de garde d'enfants, à certains emplois (souvent peu qualifiés) qui présentent des horaires incompatibles avec ceux des structures d'accueil (idem en raison des temps de trajet domicile - travail) ou enfin à des emplois trop faiblement rémunérés.

Depuis des années, le problème des places d'accueil pour les enfants est identifié comme majeur pour les femmes qui souhaitent entamer un parcours d'insertion. La couverture des besoins pour le placement des enfants (crèche et haltes-garderie) est largement insuffisante. Pourtant les mères d'enfants en bas âge bénéficiant d'un revenu de remplacement subissent la même pression de la part de l'ONEm que les autres demandeurs d'emploi. Des crèches demandent la preuve d'inscription en formation pour inscrire l'enfant. Pendant la formation, les frais ne sont pas remboursés. Le défraiement stagiaire octroyé n'étant bien sûr pas suffisant. Durant la recherche d'emploi, particulièrement après la formation, il n'y a plus de place mise à disposition.

*« En août 2008, Madame Lara C. se présente chez un OISP pour suivre une « remise à niveau » en français et mathématiques à partir du mois de septembre. Elle effectue toutes les étapes de la sélection (phase d'information, accueil, tests, entretiens..) et est retenue pour démarrer sa formation à partir de septembre 2008. Mais Madame Lara C., surprise, est sur liste d'attente pour une place ISP en crèche. Madame Lara C. est donc contrainte de postposer son projet d'insertion !*

*En décembre 2008, Madame Lara C. se présente à nouveau dans notre centre de formation, elle a enfin une place pour son enfant et demande donc à être inscrite pour la prochaine session de formation. Le centre de formation ISP vérifie toutes les données, Madame Lara C. pourra entrer dans une session de formation à partir de janvier. L'agent d'accueil lui remet les documents administratifs nécessaires pour quelle puisse démarrer sa formation dans les meilleures conditions possibles !*

*Madame Lara C. nous revient quelques jours plus tard, dépitée. La place en crèche qui était réservée, lui est refusée. Argument : « les règles du FSE exige un taux d'occupation maximum (donc continu), dans les crèches ! » Il aurait fallu que la formation débute le 5 janvier et non le 19 janvier !*

*Madame Lara C. se voit donc empêchée d'entreprendre une formation intensive lui permettant de se rapprocher de l'emploi ! Elle était pourtant motivée, avait effectué toutes les démarches indispensables et disposait des prérequis nécessaires.*

*Madame Lara C. entame l'année 2009 sans formation, elle ne voit plus que faire pour y parvenir ! Comment aurait-elle dû s'activer ? »*

### **2.3.3 Des obligations irréalistes**

Les personnes sont parfois soumises à des obligations irréalistes (mentionnées dans les contrats d'activation) de la part des facilitateurs de l'ONEm :

- Orientation professionnelle réalisée dans l'urgence et irréaliste : « Monsieur Dominique P. est obligé de par son contrat d'activation de se renseigner pour une formation dans le domaine de la sécurité et du gardiennage. Mais il sait que suite à un séjour en prison (et donc un CBVM<sup>17</sup> non vierge), il ne sera jamais accepté dans une telle formation. » Son facilitateur maintient néanmoins cet objectif dans le contrat.

---

<sup>17</sup> Certificat de bonne vie et mœurs.

- Injonction de privilégier la recherche d'emploi plutôt que d'entamer une formation ou une action d'orientation au mépris des besoins de la personne : « *Madame Mariam O., 33 ans, 4 enfants, détentrice d'un certificat d'étude de base en Turquie, suit des cours d'alphabétisation. Néanmoins, son contrat d'activation mentionne comme objectif : se faire aider par un organisme compétent (Mission Locale ou Actiris) pour rédiger une lettre et un CV. En outre, Madame Mariam O. devra présenter spontanément sa candidature auprès d'entreprises et répondre à 3 offres d'emploi par mois jusqu'à la prochaine convocation* ». Se faire aider ne signifie pas faire à la place. Pourtant d'autres exemples de contrat d'activation mentionnent de tels objectifs pour des personnes auxquelles les facilitateurs déclarent de surcroît que les conseillers des Missions Locales le feront pour elles. Les facilitateurs auraient-ils une quelconque autorité hiérarchique pour distribuer ainsi des consignes de travail aux conseillers des Missions Locales ?
- Définition d'objectifs de recherche d'emploi irréalistes ou dans un laps de temps trop court : « *Monsieur Jamal F. est tenu de s'inscrire dans 5 entreprises de titres-services. Pourtant, la plupart d'entre elles ne recrutent que des femmes.*

### **2.3.4 Et les bénéficiaires du CPAS ?**

Les bénéficiaires des CPAS sont souvent face à des contradictions difficilement gérables pour eux. Pour la plupart, ils ont une réelle motivation pour changer leur situation. Mais ils sont face à d'impossibles choix : les pièges à l'emploi ne sont pas que des mots. Travailler pour s'en sortir tout en mettant en péril l'équilibre financier précaire de leur famille est une réalité dans de nombreux cas (non prise en compte des frais annexes : transport, garde d'enfants, soins de santé...). Les pressions exercées par certains CPAS pour que les bénéficiaires trouvent un travail, se heurtent à ces questions, même si les personnes souhaitent sortir du système d'assistance.

### **2.3.5 Une mauvaise circulation de l'information**

*Madame Yvana L. a été convoquée en début de formation. L'agent d'insertion a pris contact avec le « facilitateur » pour communiquer l'entrée en formation et a faxé son contrat. Le « facilitateur » s'est engagé à mettre le dossier à jour. Un mois plus tard, re-convocation, re-contact, ré-engagement de mise à jour du dossier. Un mois s'écoule encore, la stagiaire reçoit une troisième convocation avec menace de sanction si elle ne se présente pas. L'agent d'insertion a accompagné Madame Yvana L. à son rendez-vous à l'ONEm. Le dossier a enfin été mis à jour.*

Dans plusieurs autres situations, lorsque l'agent d'insertion contacte un « facilitateur », le discours est souvent identique : même en formation, la personne doit se présenter au rendez-vous parce qu'elle a omis de demander une dispense à l'ONEm avant son entrée en formation (pourtant le syndicat ou la Capac transmet l'information).

### **2.3.6 Des papiers pour l'emploi et vice-versa**

Les stagiaires en formation ISP qui disposent d'un permis de séjour provisoire ("carte orange") sont particulièrement touchés par des injonctions paradoxales :

- Ils doivent fournir les preuves d'une intégration rapide par le biais de formation ou de recherche d'emploi, pour ne plus être perçus comme « à charge » de la société.
- Dans le même temps, le renouvellement périodique des papiers provisoires ainsi que du permis de travail rend, au pire, illusoire ou, au mieux, exceptionnelle une intégration sous ce statut. En effet, la durée du permis de travail dépend du renouvellement du permis de séjour. Or, la prolongation du permis de séjour peut être

conditionnée par l'emploi. Les processus d'activation s'appliquent néanmoins de la même manière à ces personnes.

## **2.4 Des effets sur les OISP et leur activité**

### **2.4.1 Une perte de qualité du travail**

Pour répondre au nombre croissant de demandes, les Missions Locales peuvent soit accroître les délais de rendez-vous soit réduire la durée des entretiens. Quelle que soit l'option retenue, cela nuit à la qualité de l'accompagnement : les entretiens deviennent trop espacés, les locaux deviennent inadéquats (exiguïté, perte d'intimité...).

La contrainte, pour certains stagiaires, peut entraîner une détérioration des capacités d'apprentissage. Elle peut aussi affecter la relation de confiance qui s'établit avec les agents ISP. Celui-ci peut devenir lui-même perçu comme un maillon dans la chaîne de l'activation.

### **2.4.2 Une perte de sens du travail dans les Missions Locales**

Les professionnels de l'insertion socioprofessionnelle ont le sentiment que leur mission de base évolue. Il ne s'agit plus d'accompagner une personne dans un parcours d'insertion mais de l'aider à **préserver son droit aux allocations de chômage**.

Les conseillers des Missions Locales constatent un glissement de leur fonction : ils ont le sentiment de devenir des **écrivains publics de l'emploi**, cantonnés à la rédaction « à la chaîne » de CV, de lettre de candidature suite aux contenus des contrats ONEm ou des CPP et au relais des agents des Antennes d'Actiris.

Enfin, les opérateurs de formation constatent un nombre croissant d'abandon en début de formation, ce qui devient plus problématique pour constituer les groupes de formation.

Parvenir à **former et maintenir une dynamique de groupe** avec des stagiaires devient plus difficile. Les moins motivés abandonnent rapidement et d'autres sont convoqués à l'ONEm sans tenir compte des horaires de formation.

### **2.4.3 Une intervention inadéquate dans le processus d'accompagnement**

- Le contenu des contrats d'activation signés dénote parfois une remise en cause par les facilitateurs de l'ONEm du travail réalisé par les demandeurs d'emploi avec les conseillers des Missions Locales sur la définition d'un projet professionnel, l'élaboration d'un plan d'action, la recherche d'une formation plutôt que d'un emploi...
- Cette remise en cause conduit souvent à des actes d'orientation surréalistes qui ont des conséquences dramatiques pour les demandeurs d'emploi (voir le point « effets sur le public ») mais aussi pour les professionnels de l'ISP. Outre le découragement et la crainte d'être sanctionnée de la personne, c'est aussi des semaines voire des mois de travail d'accompagnement effectué par le conseiller ISP qui est ainsi réduit à néant.
- Enfin, les professionnels de l'ISP se plaignent des injonctions de la part des facilitateurs et de leur contrôle direct (demande d'information ou de preuves aux conseillers des Missions Locales).
- Les stagiaires en formation disposent d'un statut pour les protéger. Certains CPAS exercent cependant une pression sur leurs bénéficiaires en les convoquant dans la dernière phase de leur formation. Ces convocations sont envoyées sans concertation avec les OISP. Il arrive également que des stagiaires en formation soient convoqués par Actiris même si l'information concernant leur situation est clairement transmise. Ces actions peuvent avoir pour effet de déstabiliser le stagiaire pendant la construction

de son projet professionnel. Et cela peut nuire au maintien d'une relation de confiance entre le stagiaire ou le demandeur d'emploi et le professionnel ISP.

#### **2.4.4 Une augmentation de l'agressivité du public**

Mises sous contrainte, tenues d'agir dans l'urgence, un nombre croissant de personnes demandent un service immédiat et refusent l'offre d'un accompagnement dans la durée (principe de base de l'insertion socioprofessionnelle). Ces personnes manifestent des comportements ou des propos agressifs à l'égard du conseiller, du formateur, de l'institution, lorsqu'on ne répond pas à leur demande dans l'urgence.

#### **2.4.5 À effectif constant, une surcharge de travail**

Face à une augmentation du public et avec un nombre constant de travailleurs, ceux-ci doivent faire face à une surcharge de travail :

- Augmentation du nombre d'entretiens par jour.
- Augmentation du nombre de personnes aux séances d'information pour des formations ; donc augmentation du nombre de personnes dans les processus de sélection (passation de tests, entretiens).
- Augmentation du travail administratif : constitution des dossiers, encodage des données dans la base de donnée IBIS d'Actiris, établissement d'attestations, de preuves de passage auprès des opérateurs, de copies de documents destinés à servir de preuves à l'égard de l'ONEm. Ce qui, en outre, induit un coût supplémentaire.

## **2.5 En conclusion, une réalité cachée par les chiffres officiels**

La réalité de la politique d'activation apparaît donc beaucoup moins positive que pourraient le laisser supposer les chiffres officiels. Pour une partie des demandeurs d'emploi « activés » reçus par les OISP, le processus d'activation ne suscite ni de réel projet professionnel, ni une réflexion sur leur parcours. Leur motivation se limite à répondre au contrôle par la collecte de preuves de leur recherche d'emploi et/ou de formation. Dans ce cas, elle est vécue comme une pression administrative à laquelle il faut répondre à tout prix dans les temps impartis. Elle est mal perçue par les chômeurs de longue durée qui ne voient ni pourquoi ni comment modifier leur organisation de vie.

Dans un contexte de manque d'emploi, les demandeurs d'emploi se transforment en **demandeurs de preuve de recherche d'emploi**. Ces effets néfastes de la politique d'activation sont-ils seulement un ressenti des travailleurs de terrain ? Plusieurs chercheurs ont tenté d'évaluer l'efficacité de cette politique.

Dans le contexte du volet sanction des politiques d'activation, des travaux empiriques<sup>18</sup> ont mis en évidence que lorsque l'appartenance au groupe des chômeurs est stigmatisée, elle altère plusieurs aspects du fonctionnement de la personne. Non seulement, cette appartenance porte atteinte à ses performances cognitives et à ses apprentissages mais elle freine aussi sa capacité à prendre des initiatives, à être proactif. Elle intervient sur la recherche d'emploi en réduisant son intention de s'investir dans différentes démarches et amoindrit la qualité des attitudes favorables au travail. C'est donc toute la sphère professionnelle qui se trouve atteinte.

---

<sup>18</sup> Bourguignon, Herman, 2007 ; Bourguignon, Desmette, Yzerbyt et Herman, 2008

Une autre étude de type expérimental réalisée en 2008 auprès d'un échantillon de personnes qui participent au PAC (Lekoeuche<sup>19</sup>) met en évidence que l'activation des chômeurs, en associant les encouragements aux mesures de sanction, semble redonner au domaine professionnel une importance accrue et accroître l'envie de retrouver du travail. Mais d'autre part, elle éveille de la honte chez les participants. En d'autres mots, elle active une émotion d'humiliation, émotion caractérisée par la volonté de garder secrète et cachée la situation qui en est à l'origine. Les individus honteux se tournent vers des comportements passifs de désengagement, d'évitement et d'isolement pour éviter les situations stressantes. Ceci est d'autant plus vrai dans une conjoncture n'offrant peu ou pas d'opportunités réelles de travail et donc d'échecs répétés.

Mobiliser des possibilités de sanction, alors que l'offre d'emploi est insuffisante semble non seulement entraîner des effets sur la santé mentale des chômeurs mais limite également, par des attitudes d'évitement, leur marge d'action et d'initiative dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle.

*« Lorsque les politiques d'activation et de recherche d'emploi mettent les chômeurs dans des parcours où l'engagement motivé et libre ne prédomine pas, où l'obtention d'un emploi convenable n'est pas un horizon plausible, où le contrôle sans emploi convenable proposé remplace le soutien et la proposition d'emploi effective, où le manque d'emploi n'est pas remplacé par la reconnaissance d'activités sociales d'insertion activant l'identité du citoyen, de personne active reconnue par les autres, les recherches psychosociales ont montré qu'alors interviennent la honte, la dégradation du bien-être, de l'estime de soi, du contrôle de gestion de sa vie. » G. Herman et G. Liénard<sup>20</sup>.*

---

<sup>19</sup> « Le Plan d'accompagnement des chômeurs : aide ou sanction, quelles conséquences pour le chômeur ? » Lekoeuche sous la direction de D. Bourguignon et G. Herman (UCL, 2008).

<sup>20</sup> Dans conclusions générales de l'Analyse psychosociale des processus d'insertion des individus vulnérables (rapport final, janvier 2008, CERISIS).

## 3 Quelle politique d'accompagnement ?

Face à ces constats, les OISP bruxellois estiment que la politique d'activation développée jusqu'à présent comporte plus d'effets négatifs que positifs.

Pour mettre en œuvre une réelle politique d'accompagnement des demandeurs d'emploi, les OISP bruxellois réaffirment les principes suivants :

- Le demandeur d'emploi est une personne responsable et libre de ses choix.
- Le demandeur d'emploi qui s'engage dans un parcours d'insertion socioprofessionnelle doit pouvoir le faire de manière réellement volontaire et à son rythme.
- La situation de chômage relève avant tout de la responsabilité collective de la société et non de la responsabilité individuelle des personnes. Dans le contexte de pénurie d'emplois que connaissent nos sociétés occidentales, le demandeur d'emploi ne peut avoir qu'une obligation de moyen (et non de résultat) à obtenir un emploi.
- Le demandeur d'emploi ne peut pas être sanctionné via une suspension ou une suppression de ses allocations d'assurance-chômage dès lors qu'il s'inscrit dans un processus d'insertion.

En Région de Bruxelles-Capitale, une réelle politique d'accompagnement doit donc poursuivre 3 objectifs :

### 3.1 Séparer clairement les fonctions de contrôle et d'accompagnement

Le rôle des « facilitateurs » doit se limiter à contrôler les démarches réalisées par le demandeur d'emploi et les preuves qu'il apporte. L'ONEm ayant pour mission de vérifier que le demandeur d'emploi remplit toujours les conditions pour avoir droit à une allocation chômage, à savoir entreprendre des démarches pour (re)trouver un emploi.

Dans le cas où les efforts du demandeur d'emploi sont considérés insuffisants par le « facilitateur », il est néfaste de demander à ce dernier d'élaborer un plan d'action avec le demandeur d'emploi. En effet, il y a alors une confusion entre la fonction de contrôle et la fonction d'accompagnement qui est du ressort d'Actiris et de ses partenaires. En outre, les conseillers qui réalisent l'accompagnement (à savoir un suivi régulier via des entretiens ou des contacts téléphoniques) sont les mieux placés pour définir avec le demandeur d'emploi les objectifs et les moyens à mettre en œuvre pour viser une insertion professionnelle. Le rôle du « facilitateur » doit se limiter uniquement à diriger le demandeur d'emploi vers un conseiller d'Actiris en indiquant les motifs pour lesquels les efforts sont jugés insuffisants.

Cela suppose de :

- Supprimer le contrat d'activation. L'une des pistes de la Ministre Milquet contenue dans le Plan emploi 2009 semble tendre vers cette direction en reportant, sur les conseillers-emploi des services publics d'emploi, la définition d'un contrat et l'accompagnement exclusif pendant les 12 à 18 premiers mois de chômage<sup>21</sup>.
- Supprimer la pratique de demande d'information d'un facilitateur à un conseiller d'un partenaire d'Actiris. Les partenaires d'Actiris adhèrent au Réseau des Plates-formes

<sup>21</sup> Mesure n°19 du Plan.

locales pour l'Emploi (RPE) et, à ce titre, encodent des données dans les dossiers des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent ou qui sont stagiaires dans leurs formations. Ces données sont ensuite communiquées par Actiris à l'ONEm. Il existe donc une procédure de transmission des données qui doit être respectée.

- Faire du CPP un réel outil d'accompagnement au profit du demandeur d'emploi et non un outil d'évaluation de sa démarche d'activation.
- Laisser du temps aux personnes pour élaborer et mettre en œuvre leur projet et leur parcours d'insertion.

### **3.2 Clarifier la complémentarité entre les Missions Locales et les antennes d'Actiris**

La mise en œuvre de l'Ordonnance relative aux Missions Locales et aux « Lokale Werkwinkels » et du nouveau cadre de partenariat d'Actiris doivent permettre de clarifier les procédures de relais des demandeurs d'emploi des antennes d'Actiris vers les Missions Locales et/ou les opérateurs de formation ISP.

Dans le même temps, les agents des antennes Actiris doivent retrouver un rôle d'accompagnement du public et, dans ce cadre, assurer eux-mêmes des actions de recherche d'emploi afin de ne pas renvoyer systématiquement les personnes vers les Missions Locales. Une logique d'accueil et de relais sélectif en fonction du profil du demandeur d'emploi vers le partenaire approprié pourrait être fait à partir des Maisons de l'emploi.<sup>22</sup>

### **3.3 Accroître les capacités d'action des OISP pour garantir un accompagnement de qualité**

Une politique d'activation qui se limite à augmenter le contrôle et les sanctions à l'égard des demandeurs d'emploi est vouée à l'échec. Certes, les chiffres du taux de chômage pourront baisser, mais ce n'est pas en rayant les personnes d'une catégorie statistique que leur situation change et s'améliore. Certes, il est possible de multiplier les contrats à faire signer aux demandeurs d'emploi en y indiquant des actions à réaliser, mais si le volume de ces actions reste inchangé, alors cela ne fait qu'accroître les listes d'attente.

En revanche, une politique d'insertion socioprofessionnelle, s'il elle ne crée pas d'emploi directement, contribue néanmoins à augmenter l'accès à l'emploi.

Dès lors, face à la considérable augmentation du public accueilli, afin de maintenir la qualité de l'accompagnement socioprofessionnel réalisé dans des délais plus raisonnables, il est nécessaire d'accroître le nombre de postes de travail au sein des OISP pour les fonctions de conseillers/agents de guidance. Cette augmentation de postes doit nécessairement s'accompagner d'une augmentation destinée à couvrir les frais de fonctionnement et d'investissement afin d'accroître les capacités matérielles des OISP (locaux, matériels, fournitures...).

Accompagner les demandeurs d'emploi en leur permettant de définir un objectif d'insertion professionnelle et un plan d'action nécessite de leur offrir des moyens pour le mettre en œuvre. Pour atteindre cet objectif, il convient :

- D'augmenter davantage l'offre de formation professionnelle de manière ciblée selon les secteurs ; et notamment, celle pour le public ISP. Notons que les différentes formules

---

<sup>22</sup> La démarche mise en place au sein de la Maison de l'emploi de St-Gilles est un bon exemple.

de chèque-formation développées par Actiris sont d'un niveau trop élevé pour le public ISP.

- D'accroître la durée des formations pour permettre aux demandeurs d'emploi bruxellois d'accéder à des emplois plus qualifiés, qui sont la caractéristique des emplois de la Région de Bruxelles-Capitale.
- D'augmenter le nombre d'actions d'aide à la recherche d'emploi (généraliste ou spécifique), notamment celles devenues insuffisantes pour le public analphabète ou illettré.

Mais une politique d'accompagnement ne peut réussir qu'avec une politique de l'emploi ambitieuse. Dès lors, il est nécessaire de mettre en œuvre un quatrième objectif :

### **3.4 Accroître la création d'emplois durables et de qualité**

Le travail en insertion socioprofessionnelle ne trouve son sens que dans la perspective d'emplois disponibles. La formation professionnelle et l'accompagnement vers l'emploi constituent des moyens pour faciliter l'accès à un emploi. Accompagner les demandeurs d'emploi doit nécessairement avoir pour corollaire :

- D'augmenter le nombre d'emplois de qualité. Dans cette perspective, le secteur de l'Économie Sociale d'Insertion constitue une transition pertinente pour une partie du public ISP et doit donc être soutenu.
- D'impliquer les employeurs, tant publics que privés, en favorisant le développement de fonctions intermédiaires propres à permettre une ascension au sein de l'entreprise.
- D'encourager de manière simultanée l'investissement dans la formation continuée des travailleurs.
- D'accroître les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle notamment en développant le nombre de places en crèche.
- D'augmenter les salaires les plus bas et de mieux prendre en compte les surcoûts liés à la (re)prise d'une activité professionnelle pour éviter les pièges à l'emploi.
- De réviser la définition de l'emploi convenable.
- De poursuivre les actions en faveur de la lutte contre la discrimination à l'embauche, notamment la mise en œuvre de « plans diversité » au sein des entreprises.
- De renforcer l'enseignement et en particulier l'enseignement technique et professionnel avec pour principal objectif un traitement égalitaire de tous les élèves et la lutte contre toutes les discriminations, sous peine de laisser perdurer et se développer une dualisation du système scolaire bruxellois.

Ces propositions constituent le point de départ d'une réflexion et d'une modification des contenus et des rôles établis dans le Plan d'accompagnement et de suivi des chômeurs mis en œuvre en 2004.

Les OISP bruxellois considèrent qu'il est plus que temps de passer de cette **politique d'agitation à une réelle politique de mobilisation pour l'emploi coordonnée entre les différents acteurs** (services publics d'emploi, opérateurs associatifs, CPAS, entreprises...).