



Conseil de l'Éducation
et de la Formation

**DE LA VOLONTÉ D'ACTIVATION DES CHÔMEURS
À LA PROBLÉMATIQUE DES PUBLICS CONTRAINTS
À LA FORMATION**

Avis n°114

Conseil du 22 juin 2012

Cet Avis est le résultat d'un travail d'instruction piloté par la Chambre de la formation. Il est rapporté dans un Dossier d'instruction présenté à la Chambre en mars et au Conseil le 25 mai 2012, publié indépendamment de cet Avis.

Avertissement :

Avertissement :

En application du décret relatif à la féminisation des noms de métiers, fonctions, grades ou titres, du 21 juin 1993, le CEF tient à préciser que, pour des raisons de lisibilité, ces noms exprimés au masculin doivent systématiquement se lire au masculin et au féminin.

1. PROBLÉMATIQUE ET DÉFINITION

Les mesures récentes d'activation des demandeurs d'emploi (axées particulièrement sur ceux qui sont éloignés de l'emploi dont les jeunes de 18 à 25 ans non qualifiés) risquent-elles d'entraîner une massification du public à former ? Les services publics de la formation professionnelle et leurs partenaires ont développé des formations qualifiantes ou pré-qualifiantes de qualité pour un public volontaire. Pourront-ils faire face, dans les mêmes conditions, à un afflux potentiel de personnes à former ? Y a-t-il des publics « contraints » à la formation ? Il existe une crainte chez les formateurs d'un afflux de stagiaires poussés par la peur de sanction s'ils ne manifestent pas leur volonté de s'activer dans leur recherche d'emploi, la formation étant une piste privilégiée pour les demandeurs d'emploi trop peu qualifiés. L'incitation forte à la formation aura-t-elle des conséquences sur les dispositifs de formation, sur la dynamique motivationnelle des apprenants et donc modifiera-t-elle les conditions d'exercice du métier de formateur ?

Toutes ces questions constituent la trame du dossier d'instruction et la base de cet Avis. Toutefois certaines d'entre elles n'ont pas pu être approfondies comme nous l'aurions souhaité faute de données objectives et d'un recul suffisant. Ainsi peu d'études statistiques sont faites concernant l'impact de l'activation des chômeurs sur la formation et de la formation sur l'emploi, ainsi que sur les aspects plus pédagogiques des formations elles-mêmes.

De l'instruction menée apparaît la nécessité de définir les publics concernés.

Ce qu'on appelle « public contraint à la formation » présente les caractéristiques suivantes :

Ce sont des demandeurs d'emploi¹ le plus souvent éloignés de l'emploi soumis aux mesures légales d'activation et qui, pour y répondre, s'engagent dans des dispositifs de formation et d'insertion socioprofessionnelle sans que cela ne réponde, au départ, à un projet personnel et professionnel.

Parmi ces publics contraints se trouvent aujourd'hui, en Wallonie et à Bruxelles, plus particulièrement, les personnes âgées de 18 à 25 ans sans qualification qui font l'objet d'un contrôle d'activation renforcé.

Est considérée comme éloignée de l'emploi : *« toute personne qui, par son histoire (dont la longue durée du chômage), sa formation ou son état de santé (handicap, maladie, assuétude...) se trouve durablement exclue du marché de l'emploi classique et qui nécessite un accompagnement spécialisé à la fois social et professionnel »*².

¹ A Bruxelles, certains préfèrent parler de chercheurs d'emploi mais nous conserverons le terme utilisé dans les textes légaux.

² Commission « Insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi », AFMD 2009-2010

2. CONSIDÉRANT LA DOCUMENTATION RASSEMBLÉE LORS DE L'INSTRUCTION :

- Textes légaux, documents des services de l'emploi pour les DE, contrats de gestion des opérateurs, descriptif des dispositifs, procédures d'évaluation, contexte international (OCDE) et européen (stratégie Europe 2020)
- Résultats de recherches quantitatives et qualitatives
- Auditions de Bernard Van Asbrouck, Forem, ULB, à propos du sens d'une andragogie sous la contrainte ; d'Anissa Benchekroun, Actiris, à propos de la recherche-action Labojeunes ; Christine Mainguet de l'IWEPS.
- Rencontres avec l'ONEM, les services publics régionaux de l'emploi (Actiris et Forem Conseil), les opérateurs de formation (Bruxelles Formation, Forem Formation, les fédérations des OISP, EFT, AFT, l'Interfédé et la FEBISP). Le Dossier d'Instruction présente chacun de ces organismes, leur rôle et leurs missions ainsi qu'une synthèse des points de vue exprimés lors des interviews.
- Témoignages d'utilisateurs lors de rencontres personnelles ou publiés dans des revues telles que l'Essor ou l'Insertion.

3. CONSIDÉRANT LES CONSTATS SUIVANTS

3.1 LES POLITIQUES D'ACTIVATION DES CHÔMEURS ENGAGENT TOUS LES NIVEAUX DE POUVOIR

Le contexte de l'activation des chômeurs et de l'insertion dans l'emploi, en particulier des publics qui en sont très éloignés, a connu plusieurs évolutions.

La politique d'activation instaurée dans les années nonante mettait en place un plan d'accompagnement des chômeurs³. Depuis le 1^{er} juillet 2004, le plan d'accompagnement a fait place à un plan d'activation⁴ des chômeurs dont la mise en œuvre a été progressive jusqu'en 2008. Il dépend au niveau fédéral de l'ONEM (Office national de l'Emploi). *L'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi des chômeurs* fixe les engagements respectifs de l'État fédéral et des Régions et Communautés.

De plus, parmi les mesures décidées lors des dernières négociations gouvernementales au niveau fédéral, la décision a été prise de régionaliser l'activation, l'accompagnement et le suivi des DE y compris leur orientation et leur information, tout en maintenant au niveau fédéral, au sein de l'ONEM, les règles de financement du chômage, le paiement des allocations et les sanctions. Par ailleurs, les mesures concernant l'action des CPAS sont elles aussi fédérales même si les communes ont la responsabilité du choix et de l'organisation de leurs actions vis-à-vis de certaines personnes, notamment les jeunes. Les publics du CPAS ne sont pas concernés par les mesures d'activation mais l'incitation à la formation et à l'insertion est forte surtout vis-à-vis des publics jeunes et non qualifiés.

³ Accord de coopération du 13 février 1996 entre l'État, les Communautés et les Régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs (*Moniteur belge* du 24 avril 1996)

⁴ Accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs (*Moniteur belge* du 25 juillet 2004).

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

La formation des demandeurs d'emploi est donc régionale en Wallonie, communautaire à Bruxelles (COCOF). Elle est aussi communale avec les CPAS et leurs articles 60 ou régies de quartier... Elle est enfin communautaire (FWB) via les coopérations nombreuses avec l'enseignement de promotion sociale.

Tous les niveaux de pouvoir ont ainsi leur place dans cette construction des services publics de l'emploi et de la formation. Difficile donc de dresser un tableau complet et durable de la situation. Aussi le dossier d'instruction sur lequel se base cet Avis constitue plutôt un instantané de la situation actuelle et un écho au vécu, au ressenti des acteurs concernés et impliqués dont certains ont parfois du mal à comprendre où ils se situent en tant que demandeur d'emploi activé, conseiller, contrôleur ou formateur.

Depuis 2009, un focus particulier est mis, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, sur les jeunes demandeurs d'emploi de 18 à 25 ans⁵. À Bruxelles, le dispositif de Construction du Projet Professionnel (CPP) est devenu obligatoire pour les jeunes depuis juin 2010. L'accompagnement, devenu obligatoire et plus intensif, vise à prévenir au maximum l'enlèvement des jeunes demandeurs d'emploi dans le chômage en agissant précocement dès la première inscription chez Actiris, par le biais d'un accompagnement qualitatif, formalisé, personnalisé et différencié selon le niveau d'étude et le plan d'action. Ceci renforce sûrement l'impact potentiel sur les demandes de formation.

En Wallonie, c'est Jobtonic qui assure le suivi particulier des jeunes depuis septembre 2009. Depuis 2010-2011 se met en place l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi qui se traduit par la mise en place d'un conseiller référent, et la modulation de l'accompagnement selon les caractéristiques individuelles des personnes.

Pour les moins de 25 ans, les accords pris dans le cadre de la formation du nouveau gouvernement fédéral modifient essentiellement le délai relatif à la première convocation qui passe de 15 à 6 mois.

A côté de nouvelles mesures légales, le paysage de l'emploi et de la formation a connu d'autres changements : des réorganisations au sein de plusieurs organismes et des nouveaux contrats de gestion.

En Wallonie, dans le cadre du renouvellement du contrat de gestion du Forem, une réforme des missions et de l'organisation du Forem est opérée avec, parmi ses objectifs, de le recentrer sur ses missions de base (accompagnement des demandeurs d'emploi, collecte des offres d'emploi, intermédiation avec les employeurs, information des entreprises et analyse du marché de l'emploi, organisation de la formation et de la pré-qualification, pilotage des partenariats dans l'insertion socioprofessionnelle). Les nouvelles orientations s'appliquent pour la période 2011-2016. Tant dans les contrats de gestion du Forem que de Bruxelles Formation, en amont de la formation, on insiste particulièrement sur l'Orientation/Détermination via le projet professionnel et le projet de formation.

Le décret du 12 janvier 2012, qui remplace le DIISP (Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle), dessine l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et instaure le dispositif de coopération pour l'insertion. Il définit le dispositif de coopération. L'Office est chargé du pilotage et de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé. Il assure cette mise en œuvre, notamment par l'intermédiaire des conseillers référents et des opérateurs concernés. Il contribue au dispositif de coopération, par le biais des contrats de coopération conclus avec les opérateurs et sa participation à la Commission des opérateurs. (Art. 5) Les opérateurs ayant conclu un contrat de coopération avec l'Office coopèrent à la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé par le biais de prestations contribuant à la réalisation du ou des objectifs professionnels repris dans le plan d'actions des demandeurs d'emploi et par l'évaluation de l'apport de ces prestations. Ils contribuent également au dispositif de coopération en participant à la Commission des opérateurs.

⁵ (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_belgium_fr.pdf) Programme national de réforme Belgique 2011

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

À Bruxelles, la volonté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et du Collège de la COCOF est de renforcer et formaliser les synergies entre l'emploi et la formation à Bruxelles. Depuis mars 2006, un comité de développement stratégique est opérationnel entre Bruxelles Formation et Actiris. Ce comité, structure permanente de concertation, réunit les responsables des deux organismes et est présidé par les deux directeurs généraux. Les accords de majorité 2009-2014, tant au niveau de la COCOF que de la Région bruxelloise, insistent sur le renforcement et l'institutionnalisation de ces collaborations. Un accord de coopération sur les politiques croisées « emploi-formation », pris le 16 février 2012, met en place 20 collaborations concrètes entre Actiris et Bruxelles Formation d'une part et entre Actiris, Bruxelles Formation, l'EFPME et le SFPME, d'autre part.

Dans son Avis du 27 février 2012, le Conseil économique et social de la région de Bruxelles-capitale *salue le travail effectué par le département « Partenariats et Réseau » d'Actiris en vue d'établir ce deuxième plan d'action stratégique relatif au partenariat d'Actiris.(...) Étant donné le contexte macroéconomique actuel et les moyens dont disposent Actiris et ses partenaires actuels afin de réaliser leurs missions, le Conseil constate l'inadéquation entre les missions demandées à Actiris et ses partenaires et les moyens qui y sont consacrés.*

Un conseiller d'Actiris traite environ 400 dossiers de demandeurs d'emploi ; un conseiller en traite plus de 200 au Forem alors qu'en Flandre, les conseillers du VDAB en traitent 70...

3.2 LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN D'ACTIVATION EST UN MONTAGE PEU TRANSPARENT SUR LE TERRAIN

La législation concernant le plan d'activation est constituée de textes au niveau fédéral, d'un accord de coopération entre le fédéral et les entités fédérées. Elle concerne à la fois les services publics d'emploi et de formation. A cela s'ajoutent les dispositions régionales régissant le secteur de l'insertion socioprofessionnelle. Les politiques d'accompagnement s'inscrivent dans ces politiques d'activation.

La mise en œuvre de ces dispositions n'est pas toujours claire, tant pour les bénéficiaires que pour les acteurs de terrain. Le nombre d'organismes différents et la diversité de leur organisation et de leur dénomination entre les régions opacifie le système. Ceci a pour conséquence que les rôles d'orientation, d'accompagnement, de formation et de contrôle paraissent ne pas être assez clairement définis. Cela contribue au décalage entre le prescrit, le réel et le ressenti sur le terrain. Ce problème se complexifie encore lorsque l'on sait que tous les demandeurs d'emploi n'ont pas besoin des mêmes services, et ne devraient donc pas tous rencontrer les mêmes agents. Il faut aussi pouvoir prendre en considération les conditions d'entrée en formation, l'impact des mesures d'activation, la prise en compte du parcours de la personne et de ses réelles opportunités d'emploi et de formation.

A Bruxelles, la séparation des compétences emploi (à la Région) et formation (à la COCOF) a engendré la création de deux organismes distincts : Actiris (ex-Orbem) et Bruxelles Formation. Cette séparation de fait et de nom d'Actiris et de Bruxelles Formation est claire et compréhensible pour le public.

Le demandeur d'emploi est convoqué à Actiris qui établit avec lui un plan d'action dont la formation est un des volets possibles (à côté de démarches de recherche d'emploi en passant par exemple par des stages ou par l'intérim).

Bruxelles Formation exerce le rôle d'opérateur public de formation et de régisseur⁶ public dans le champ de la formation : il organise donc l'entièreté de l'offre de formation professionnelle des demandeurs d'emploi bruxellois en coopération avec ses partenaires : Phare (formation professionnelle en faveur des handicapés bruxellois francophones), les centres de références et les organismes d'insertion socioprofessionnelle (secteur

⁶ Décret du 17 mars 1994 – portant création de Bruxelles Formation ; Décret du 27 avril 1995 – relatif à l'insertion socioprofessionnelle – contrat de gestion 2012-16 de Brux Fo

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

non marchand) ainsi qu'avec l'enseignement de promotion sociale et des partenaires privés (secteur marchand) sous-traitants, l'EFPME (Espace Formation PME), les fonds sectoriels. Le rôle de régisseur de Bruxelles Formation s'exerce notamment par l'implémentation de la démarche référentielle dans tous les OISP bruxellois et en général auprès de tous les partenaires.

En Wallonie, un même nom désigne les organismes chargés de l'emploi et de la formation sous une coupole commune : Le Forem⁷, ou l'Office régional de la formation professionnelle et de l'emploi. Le grand public parle donc du Forem et n'apparaissent pas d'emblée les différences entre Forem Conseil et Forem Formation, en tout cas aux yeux des DE et probablement même d'un certain nombre d'agents du terrain ou de ceux qui choisissent Internet et le site 'www.leforem.be' pour s'informer. Or cette distinction est essentielle et existe dans les faits. Chacun a son propre rôle et ses propres outils dans le cadre de l'activation des demandeurs d'emploi. Dans les textes, le Forem Conseil a un rôle de régisseur qui n'a jamais été pleinement mis en application.

Forem Conseil a pour mission d'assurer les conditions de partenariats⁸, mais il ne valide pas les référentiels. Par ailleurs, le dispositif des filières et passerelles entre les opérateurs peine à se mettre en place. En Wallonie, les OISP et EFT sont règlementés par le décret du 1er avril 2004 relatif à l'agrément et au subventionnement des organismes d'insertion socioprofessionnelle et des entreprises de formation par le travail.

Cependant, dans le cadre du DIISP⁹ qui est piloté par le Forem, le législateur a confié au Forem la mission d'organiser un accompagnement individuel et collectif approprié des demandeurs d'emploi, de centraliser et de diffuser l'information, mais aussi d'animer la mise en relation des acteurs de la formation (les OISP/EFT, Forem Formation, l'IFAPME, les CEFA, les missions locales, les régies de quartier, les CPAS, la promotion sociale, les centres de formation de l'AWIPH...) pour fluidifier le parcours de chaque stagiaire. Un nouveau décret portant sur l'accompagnement individualisé des DE et sur le dispositif de coopération pour l'insertion a été adopté le 12 janvier et est paru au Moniteur le 23 janvier 2012. Il entrera en vigueur à une date fixée par le gouvernement après la mise en place du dispositif de coopération et de la commission des opérateurs.

Dans les deux régions, l'information sur les métiers et les formations est assurée pour les demandeurs d'emploi et pour l'ensemble du public adulte.

Les 12 Carrefour Emploi Formation Orientation (CEFO) rassemblent en un même lieu les expertises complémentaires du Forem Formation, de l'Interfédé des OISP et EFT, de l'AWIPH, de l'Enseignement de Promotion Sociale, de l'IFAPME. Ils accueillent les DE et assurent l'information sur les métiers, l'offre de formations professionnelles et les opérateurs qui la dispensent.

Bruxelles Formation Carrefour exerce la mission d'informer le public adulte sur l'offre de formation professionnelle à Bruxelles avec la présence de conseillers de Bruxelles Formation, de conseillers en formation de l'EFPME et de l'Enseignement de Promotion Sociale, et en lien avec le service Phare pour les personnes

⁷ 1989 : décrets régionaux de création des Services publics de l'Emploi

⁸ Partenariats avec l'IFAPME, les fonds sectoriels, les centres de références et les organismes d'insertion socioprofessionnelle (secteur non marchand), l'enseignement de promotion sociale et des partenaires privés sous-traitants (secteur marchand) .

⁹ Dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle / Le 1er avril 2010, le gouvernement wallon approuvait la mise en place de l'accompagnement régional individualisé par un conseiller référent. Chaque demandeur d'emploi sera accompagné par le même conseiller du Forem tout au long de son parcours. Une note au gouvernement wallon définit les orientations relatives aux principes et aux modalités d'intervention des opérateurs dans l'accompagnement individualisé et celles relatives aux relations à établir entre ces opérateurs et les conseillers référents du Forem notamment. Un contrat de «coopération pour l'insertion» sera établi entre le Forem et chaque opérateur. Suite à la chute du gouvernement fédéral cette mesure qui aurait eu des implications budgétaires fédérales n'est pas d'application.

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

handicapées. Toute une activité d'information « métier » est fournie aux DE par Actiris, notamment par le Service Destination Métiers et via le site IMT-B (www.imtb.actiris.be/)

3.3 DANS LES TEXTES LÉGAUX, L'OBLIGATION CONCERNE L'ACTIVATION ET NON DIRECTEMENT LA FORMATION.

La formation est un des moyens de remplir cette obligation de s'activer pour trouver un emploi. On observe toutefois que pour les jeunes non qualifiés de 18 à 25 ans, la formation est pratiquement devenue une obligation, sauf à trouver des stages en entreprises, solution transitoire par définition. Dans le cadre des nouvelles mesures liées au contrat d'insertion, ils peuvent aussi être envoyés, dès 3 mois après la sortie de l'école, vers un emploi dit convenable à moins de 60 km de leur résidence sans tenir compte ni de la durée du trajet ni des conditions de travail, ce qui amène plutôt le jeune à se tourner vers la formation. On peut aussi parler d'une quasi obligation pour les publics éloignés de l'emploi amenés à fréquenter des cellules d'alphabétisation, des centres de pré-qualification avant de pouvoir, s'ils le souhaitent, accéder aux formations qualifiantes. Pour ces deux publics, il s'agit de commencer par construire un projet professionnel avant d'envisager une formation.

Pour les autres publics, il n'existe pas vraiment d'obligation de se former, mais l'élaboration du plan d'action comprend souvent une invitation à entrer en formation qualifiante qui accroît les chances de trouver ou retrouver un emploi (taux de mise à l'emploi de l'ordre de 65 à 70%¹⁰). De plus, la formation, dès lors qu'elle est reconnue par un organisme de formation et remplit les conditions requises, suspend l'obligation d'être disponible sur le marché de l'emploi, il y a « gel » du compteur de la durée de chômage. La difficulté pour ce public ne réside pas tant dans l'obligation de se former mais plutôt dans l'accessibilité : présence des pré-requis et nombre limité de places disponibles.

La motivation des DE à se former apparaît donc très diversifiée : se former pour regagner le monde de l'emploi, se mettre à l'abri des sanctions liées à un trop long chômage, participer à une activité socialisante... Il est toutefois à remarquer qu'un certain nombre de DE qui entrent en formation sans véritable projet personnel témoignent de s'être ensuite impliqués et d'avoir pu construire un projet personnel à partir de l'activation qui leur avait été imposée.

Si l'obligation légale d'entrer en formation n'existe pas, celle d'y rester, elle, existe. Un arrêt prématuré sans motif admissible induit une sanction par l'ONEM. La contrainte à l'activation génère un certain nombre d'entrées en formation sans véritable intérêt pour celle-ci vécue, au départ, comme un pis-aller. Cette situation met les formateurs face à un public peu motivé qu'ils ressentent comme un public contraint, a fortiori si la construction du projet professionnel apparaît comme bâclée. Ce changement de public réinterroge le rôle et les méthodes des formateurs.

3.4 UN PUBLIC DE MOINS EN MOINS PRÊT À ATTEINDRE LE SEUIL D'EMBAUCHE

Bien que la formation professionnelle, comme son nom l'indique, vise directement l'emploi, elle ne peut pas être évaluée uniquement par le taux de mise à l'emploi, mais doit l'être aussi au travers du niveau de qualification acquis ou du niveau d'acquisition de compétences, comme on préfère dire aujourd'hui. De plus toutes les formations ne sont pas qualifiantes. La formation professionnelle doit correspondre aux besoins et aux débouchés mais les opérateurs de formation ne sont pas responsables de l'évolution du marché de l'emploi.

¹⁰ Enquête Ulysse: Étude du parcours et des occupations professionnelles des anciens stagiaires sortis d'une formation qualifiantes à BRUXELLES FORMATION. Périodicité : annuelle - Publié par la division Études & Développement

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

L'objectif de mise à l'emploi a des effets sur l'offre et le niveau de formation, sur les conditions d'accès et donc sur la sélection des publics qui ne sont pas toujours prêts à entrer en formation qualifiante quand bien même le système pédagogique vise à s'adapter au public. Pour ceux qui ne disposent pas des compétences de base (lecture, écriture, calcul...), il convient de prévoir les mises à niveau nécessaires et d'organiser le cas échéant des pré-qualifications. Cependant cela n'implique pas nécessairement un parcours linéaire pour les personnes infra-scolarisées. Le développement des compétences de bases peut aussi être intégré dans un cursus de formation pré-qualifiant ou qualifiant à condition que soient organisées et financées des formations (remédiations) concomitantes. Par ailleurs, des formations alpha ou dites pré-qualifiantes peuvent aussi mener directement à l'emploi.

Le public éloigné de l'emploi est généralement peu qualifié et souvent en situation sociale et économique difficile ; il rencontre aussi des problèmes à multiples dimensions liés parfois à la santé mentale ou physique, aux assuétudes, à l'exclusion d'un logement ... ce qui nécessite une approche globale et intégrée pour réaliser un accompagnement de qualité. Le risque est d'amener une segmentation des publics. Où s'arrête la logique de segmentation ? Un débat sur la segmentation explicite, voulue par l'ONEM, a été particulièrement vif car la segmentation augurait, pour certains, une stigmatisation « officielle » des publics.

Pour que la formation soit efficace, il faut outiller les personnes en amont, mettre en œuvre des pratiques pédagogiques efficaces permettant des aller-retour emploi-formation et d'acquérir les bases (lecture, écriture, calcul) en cours de formation professionnelle. Comme solution à la cassure dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, certains préconisent d'abandonner l'approche séquentielle pour se tourner vers une stratégie « d'imbrication et de continuité des actions »¹¹ en veillant à raccourcir les parcours, en cassant leur linéarité. Il devrait en effet être possible de suivre une formation en alphabétisation et de se former ou de travailler par exemple. Les dispositifs administratifs ne favorisent pourtant pas la mise en place de telles actions.

Des questions subsistent :

- Problème de fluidification du parcours : il y a un problème de phasage de la formation qualifiante pour un public qui a besoin de formation en amont. Si le délai d'attente est trop long entre deux parties de son parcours, la personne se décourage, disparaît. Cette question est une préoccupation importante des contrats de gestion du Forem, d'Actiris et de Bruxelles Formation.
- Problème de l'insuffisance de l'offre de formation dans chacun des niveaux, en préformation comme en formation qualifiante, si l'on veut que la formation puisse être offerte à tous ceux qui en demandent.
- Risque de concurrence entre les publics de la formation : faute de places suffisantes, les demandeurs d'emploi qui ont reçu une prescription dans le cadre des plans d'activation prendront la place du public traditionnel de la formation constitué de demandeurs d'emploi volontaires qui seraient peut-être plus facilement insérables dans l'emploi.
- Risque d'homogénéisation des groupes dans certaines formations dû à la multiplication des demandeurs d'emploi de 18 à 25 ans, cible particulière de l'activation, ce qui aurait probablement un impact sur les approches pédagogiques. L'évolution démographique de la population bruxelloise ne pourrait elle pas accentuer le problème à Bruxelles ?
- La question de formation à visée de « socialisation » a été soulevée par plusieurs opérateurs. Doit-elle être réalisée de préférence dans le cadre de l'éducation permanente ? Certains s'interrogent sur la place de ce type de formation au sein de la formation professionnelle, d'autres estiment qu'on ne peut dissocier

¹¹ Ces interactions permettent, non seulement d'assurer une continuité dans le parcours d'insertion de la personne mais aussi de pouvoir valoriser le travail de chacun dans une volonté partagée de mise à l'emploi du bénéficiaire. C'est le credo de pratiques comme le projet MIRACLE : M.I.R.A.C.L.E (Modèle d' Intervention en Réseau : Actions Complémentaires en Lien avec l'Emploi) / <http://www.mrmb.be/fr/recherche-d-emploi/projet-fse-miracle/>

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

formation sociale et professionnelle¹². Des OISP qui organisent des formations qualifiantes ou pré-qualifiantes ont gardé des pratiques pédagogiques issues de l'éducation permanente qui conviennent particulièrement bien aux publics en grande difficulté.

- Outre leurs compétences techniques, les compétences non techniques abordées dans deux Avis antérieurs du CEF¹³ sont un des facteurs non négligeables d'employabilité des personnes.
- Orienter la formation vers l'insertion professionnelle, qualifier les DE, les mettre sous la pression de l'activation par les services publics de l'emploi, rien de tout cela ne crée des emplois, encore moins des emplois durables, exercés dans des conditions de travail convenables et correctement rémunérés! Cette réflexion a été faite par chacun des représentants rencontrés des organismes acteurs dans le dispositif d'activation, d'accompagnement et de formation comme par les représentants syndicaux.

3.5 LA SPHÈRE DE L'ENSEIGNEMENT EST CONCERNÉE PAR LA PROBLÉMATIQUE TRAITÉE

Le niveau d'acquis d'apprentissage (lire, écrire, pratique des 4 opérations fondamentales) très faible de certains DE est une difficulté mentionnée par la plupart des opérateurs. Il semble que ce constat ne soit pas neuf. Précédemment, ce fait était observé dans le cadre des licenciements collectifs (dans les mines, les verreries, l'industrie métallurgique...).

Aujourd'hui, les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans non qualifiés constituent le gros bataillon des publics dits éloignés de l'emploi. L'une des priorités du Plan Marshall, mentionnée sur le site de la FWB <http://emploi.wallonie.be/ape/Renversant/accueil.html> est de relever le taux d'emploi et notamment celui des jeunes peu qualifiés. En effet, sur les 51 500 jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans (20% des DE) que compte de la Région wallonne, un peu plus de 44 000 détiennent au maximum le certificat de l'Enseignement secondaire supérieur. En 2006, Sireas constatait que le taux de chômage à Bruxelles tourne autour des 20 %. En mettant en corrélation l'âge et le niveau d'études, on constate que les premières victimes du non emploi sont les jeunes de moins de 25 ans dont le niveau d'étude est faible. Cette catégorie représente 30,10% des chômeurs à Bruxelles. Alors qu'au niveau de la Belgique, « seulement » 17% des jeunes de 20 à 24 ans n'ont pas obtenu de diplôme de l'enseignement secondaire supérieur en 2007, cette proportion monte à 28% en Région bruxelloise !⁷

Peut-on évoquer le problème de l'échec de l'obligation scolaire jusqu'à 18 ans depuis 1983 ? De nombreux jeunes décrochent bien avant. A plusieurs reprises le dossier d'instruction fait état des problèmes liés à l'orientation pendant la scolarité, au défaut d'alertes au moment d'un décrochage...

Cependant il a été décidé par la Chambre de la Formation de rester en dehors de la sphère de l'enseignement, dans un premier temps au moins. Un dossier est à l'étude en Chambre de l'Enseignement sur le décrochage scolaire. Il intègre des éléments repris pour instruire les dossiers sur l'orientation et les travaux en cours par ailleurs sur les transitions.

Certains insistent sur l'importance d'une vision plus globale et plus intégrée des problématiques de décrochage scolaire, d'abandon scolaire prématuré et d'activation des jeunes de 18 à 25 ans éloignés de l'emploi.

¹² Cf. les travaux de Robert Castel sur l'exclusion sociale.

¹³ Avis 99: Compétences non techniques - La définition du CEF / Avis 113 : Compétences non techniques compétences transversales, une question de contexte

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Un exemple de cette possible vision globale est le projet « Transition insertion »¹⁴ qui a pour ambition de permettre l'intégration socioprofessionnelle des jeunes issus de l'enseignement spécialisé, le plus rapidement possible au sortir de leurs études. L'innovation du projet réside dans la création d'une fonction nouvelle. Le référent-coordonateur va prendre en charge les jeunes et faciliter leur insertion socioprofessionnelle. Il va les orienter et les soutenir dans leurs démarches d'insertion à travers une pratique de conseils et d'activation d'un réseau d'intervenants. L'accompagnement des jeunes se déroule tout au long de l'année civile (du 1er janvier au 31 décembre) correspondant à leur dernière année d'études.

Il faut aussi considérer l'implication de l'enseignement de promotion sociale qui accueille aussi des publics fragilisés dont des demandeurs d'emploi et allocataires sociaux. Toutefois le système en vigueur d'enveloppe budgétaire fermée ne lui permet pas de répondre à la demande. Il redoute en outre que, faute de mesures correctes d'orientation, des personnes se retrouvent où elles ne doivent pas être, y prenant la place d'autres. Les CQ4 (certificats de qualification obtenus à la fin du 2^e degré) disparaissent. L'entrée en prom.soc. devrait donc se faire avec un C2D (certificat de 2^e degré commun) que les jeunes concernés n'obtiennent pas. Ce public a donc plus difficilement accès au secondaire inférieur qualifiant. Ajoutons encore qu'une collaboration existe entre les EFT-OISP et l'enseignement de promotion sociale qui permet à des personnes qui ont suivi une filière de formation professionnelle d'obtenir un diplôme de qualification.

3.6 ACTIVER C'EST AUSSI ORIENTER

Il ressort du dossier d'instruction que le problème d'orientation des DE est un problème constant et non rencontré jusqu'à présent. L'orientation est souvent confondue avec une information sur les métiers ou limitée à une orientation rapide vers une formation ou l'emploi. Mais ceci ne répond pas aux besoins des personnes éloignées ou très éloignées de l'emploi, pour qui l'orientation nécessite un processus plus long de détermination et de construction de projet lié à des dimensions formatives.

Construire un projet demande des actions d'orientation et de détermination professionnelle : il faut construire le projet professionnel et le projet de formation avec un accompagnement intensif, objectifs pour lesquels les opérateurs se sentent plus dépourvus. Ce parcours-là vise une insertion progressive, demande du temps pour construire le projet. En même temps, la situation financière et sociale de ces personnes les met dans l'urgence absolue de trouver un job et des revenus.

A Bruxelles, les MLOCs permettent une préparation de 6 à 8 semaines pour s'accrocher ensuite à la formation. Bruxelles Formation-Tremplin joue un rôle comparable particulièrement pour les publics jeunes non qualifiés et visés par les mesures renforcées d'activation et d'accompagnement. L'orientation suppose un parcours plus long pour les publics éloignés de l'emploi, mais une fois que le projet professionnel est construit, des formations qualifiantes longues ne sont pas toujours nécessaires.

En Wallonie, le Forem a mis en œuvre, à partir du 1er janvier 2010, un nouveau modèle de prise en charge des demandeurs d'emploi. L'accompagnement individualisé par un conseiller référent unique est le noyau autour duquel se construit un plan d'accompagnement transversal basé sur un bilan de compétences et qui suit le DE durant l'ensemble de son parcours.

¹⁴ Le projet a été accepté par le Gouvernement wallon au mois de juin 2009, pour une période de 4 ans. Il regroupe les partenaires suivants : l'EWETA, la FETA, l'AWIPH, le CCG (Centre de Coordination et de Gestion des programmes européens, Direction générale de l'enseignement obligatoire), les CSEF de Liège et Verviers, des écoles d'enseignement spécialisé, des services d'accompagnement, des Centres PMS, le CFP Aurélie ainsi que l'AFRAHM. Il bénéficie d'une aide du fonds social européen. (www.eweta.be/dossiers/transitioninsertion/projettransition.doc)

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Le partage d'outils de positionnement ou d'orientation de la personne, qui existe déjà à certains endroits, pourrait faire l'objet d'une meilleure coordination entre les partenaires de l'activation tant en Wallonie qu'à Bruxelles. Des dispositifs d'orientation existent mais il manque un maillage entre ces services permettant des parcours cohérents.

Le CEF a produit 5 Avis à ce propos de 2002 à 2008¹⁵. Dès le départ, le besoin de créer un réseau, un maillage des acteurs de l'orientation est apparu nécessaire.

Ces Avis ont contribué à une réflexion dans l'ensemble du secteur de l'orientation et débouché sur des volontés politiques qui n'ont jamais abouti : la Ministre Marie Arena souhaitait l'installation « d'un Bureau unique de l'orientation ». Cela s'est ensuite traduit en volonté d'un site unique sur internet. Puis, face à l'impossibilité d'un accord de coopération dans ce domaine, chacun a construit ses propres outils. Lors d'un colloque organisé par le CEF à ce propos le 27 mai 2008 : « L'orientation tout au long de la vie : Vers un maillage des acteurs et une structure d'appui ? » avec les représentants des ministres Tarabella et Dupont, ces questions sont évoquées comme sujet majeur de préoccupation mais rien n'a évolué. Le Plan Marshall 2. Vert traduit le besoin d'orientation des DE en proposition d'«essais métiers». Les CEFO sont devenus Carrefour Emploi Formation et Orientation sans que de nouveaux outils apparaissent pour justifier cette appellation.

Un site appelé « Orientation.be » se présente comme le portail de l'orientation en CF. Il répond à la même philosophie d'information sur les métiers et sur les études. Il propose une description de métiers par secteur d'activité et une présentation des centres d'orientation (CPMS, Centres universitaires et en haute école, services pour demandeurs d'emploi et d'autres initiatives).

3.7 L'IMPACT DE LA FORMATION SUR LA MISE À L'EMPLOI NE FAIT PAS L'OBJET D'ÉVALUATION QUANTITATIVE COHÉRENTE ET SYSTÉMATIQUE

Le nombre de recherches recensées dans le dossier d'instruction témoigne d'un véritable souci d'étude de l'impact du PAC ; ces recherches sont plus souvent qualitatives que quantitatives¹⁶. Une des difficultés rencontrées pour mener des recherches globales sur le sujet est certainement liée au morcellement des responsabilités sur le plan politique entre les services publics d'emploi et de formation et sur le plan financier.

Il est apparu au fil des lectures que la formation et l'évolution de son public ne sont pas un objet d'étude pour les statisticiens des services de l'emploi. Nous n'avons trouvé aucune statistique comparative ou globale à ce sujet.

La question de l'impact des mesures d'activation sur la formation n'est pas abordée directement à ce niveau, pas plus que celle de l'impact de la formation sur l'insertion dans l'emploi. Les statistiques qui existent à ce sujet sont celles des organismes régionaux et des opérateurs eux-mêmes.

De plus, il est trop tôt pour avoir des études sur le nouveau plan d'activation des 18-25 et sur ses effets, même si on peut supposer que la formation sera un maillon important de leur plan d'action après la construction de leur projet professionnel.

Des outils de statistique existent dans les services publics de l'emploi et de la formation : au niveau fédéral, DIMONA, au niveau régional, IBIS, et au niveau des opérateurs de formation tels que l'enquête Ulysse à

¹⁵ Avis 78 « Orientation et information sur les études, les formations et les métiers », Avis 90 « Orientation, guidance, information...tout au long de la vie », Avis 97: l'orientation des adultes et des jeunes dans le cadre de l'insertion et de la formation professionnelles, Avis 98 : l'orientation des l'école obligatoire et tout au long de la vie, Avis 101

¹⁶ Certaines études, dont celles de la fédération des CPAS, attirent cependant l'attention sur la paupérisation des publics sanctionnés. D'autres sur le fait que les mesures d'activations profitent davantage aux publics qualifiés (IRES).

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Bruxelles Formation qui permet de connaître le devenir de DE à l'issue de leur formation et pendant l'année qui suit ou les études statistiques de l'Interfédé... Cependant les résultats obtenus ne peuvent pas être mutualisés parce que les objectifs poursuivis et les indicateurs utilisés diffèrent.

Des tentatives de mise en commun de bases de données, de construction d'indicateurs sont réalisées régionalement comme en témoignent les travaux réalisés dans le projet Labojeunes (en partenariat entre FUSL, Actiris, CCFEE, Le Forem et les services de l'emploi autrichien et allemand), les séminaires statistiques « Emploi Formation Enseignement" organisés en collaboration par l'IWEPS et la CCFEE, avec la participation de la FWB.

Des coopérations existent au plus haut niveau. Depuis le 3 juillet 2007, le Forem, le VDAB, Actiris, l'ADG et Bruxelles Formation constituent Synerjob, la Fédération des services publics de l'emploi et de la formation. En formalisant, au travers de ce partenariat, leurs objectifs et missions, les services publics de l'emploi et de la formation intensifient la coopération. Ceci pourrait-il amener une harmonisation ou une complémentarité des évaluations statistiques ?

Un benchmark européen est en négociation à ce propos, il concerne la contribution de l'enseignement et de la formation à l'employabilité.

Possible approach to framing a benchmark on education and training for employability

By 2020 there should be an increase by at least 5 percentage points in the employment rate of graduates (20-34 years old) having left education, measured as an average of employment rates 1, 2 and 3 years after graduation.¹⁷

Par rapport à la problématique traitée dans cet Avis, ce futur benchmark pourra être l'occasion d'un débat sur l'employabilité et ses liens avec la formation professionnelle ou l'acquisition d'un diplôme, même si l'information qu'il va engendrer risque d'être de peu d'intérêt.

¹⁷ Commission Staff Working Paper, 24 May 2011

4. LE CEF FORMULE SES RECOMMANDATIONS TANT AU POUVOIR POLITIQUE, QU' AUX ADMINISTRATIONS ET AUX ACTEURS CONCERNÉS.

LE CEF FAIT DES RECOMMANDATIONS COMPTE TENU DES CONSTATS AINSI ÉTABLIS ET RÉSUMÉS CI-DESSOUS,

- Les politiques d'activation des chômeurs engagent tous les niveaux de pouvoir (du fédéral au communal en passant par les régions et communautés) ce qui complique considérablement toute volonté d'action globale sur un système qui n'est pas organisé comme tel.
- La législation concernant le plan d'activation a connu des étapes successives et pas toujours coordonnées ; elle concerne à la fois les services publics d'emploi et de formation. A cela s'ajoutent les dispositions régionales régissant le secteur de l'insertion socioprofessionnelle. La mise en œuvre de ces dispositions n'est pas toujours claire, tant pour les bénéficiaires que pour les acteurs de terrain.
- La formation est un des moyens de remplir cette obligation de s'activer pour trouver un emploi. Si parler de public contraint à la formation est donc en tout cas au niveau des textes, on observe toutefois que, dans les faits, pour les jeunes non qualifiés de 18 à 25 ans, la formation est pratiquement devenue une obligation. Il en va de même pour certains publics dits éloignés de l'emploi. On ne peut toutefois faire l'impasse sur la situation structurelle de manque d'emplois et particulièrement d'emplois peu qualifiés.
- Les opérateurs constatent que de plus en plus de demandeurs d'emplois dits éloignés de l'emploi n'ont pas acquis les compétences de base suffisantes en lecture, écriture et pratique des 4 opérations. L'acquisition de ces compétences peut se faire via des dispositifs de préformation ou être intégrés dans des dispositifs de formation professionnelle dès lors que les cadres légaux et les moyens financiers pour organiser des formations concomitantes soient prévus.
- Le pourcentage de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans non qualifiés est en progression constante. En effet, ils constituent le gros bataillon des publics dits éloignés de l'emploi. Le niveau d'acquis d'apprentissage très faible de certains de ces DE interroge les politiques de l'enseignement, de l'orientation, de la formation et de la prévention.
- Le problème d'orientation des DE est un problème constant et non rencontré jusqu'à présent. L'orientation est souvent confondue avec une information sur les métiers ou limitée à une orientation rapide vers une formation ou l'emploi. Le morcellement des responsabilités politiques dans ce domaine a empêché jusqu'à présent toute action concertée et cohérente.
- Une des limites du dossier d'instruction concerne l'évaluation quantitative. En effet si plusieurs études universitaires existent sur les questions qualitatives relatives à la politique d'accompagnement puis d'activation des chômeurs, la question de l'impact des mesures d'activation sur la formation n'est pas abordée directement dans les statistiques globales, pas plus que celle de l'impact de la formation sur l'insertion dans l'emploi. Les statistiques qui existent à ce sujet sont celles des organismes régionaux et des opérateurs eux-mêmes et

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

ne concernent donc que leur propre public. De plus, il est trop tôt pour avoir des études sur le nouveau plan d'activation des 18-25 et sur ses effets. Des études démontrent cependant que les mesures d'activation sont plus efficaces avec un public qualifié

4. LE CEF FORMULE DÈS LORS LES RECOMMANDATIONS SUIVANTES :

4.1 AU NIVEAU DES ORGANISMES ET DU PILOTAGE

Le fait que les responsabilités et les liens entre les responsables de l'emploi et les opérateurs de formation soient partagés entre tous les niveaux de pouvoir, les difficultés rencontrées pour mener à bien des accords de coopération et les mettre en pratique, la différence de statut des acteurs... rendent très difficile de faire évoluer l'activation des DE de manière systémique. Aucun effet levier n'est possible. Cela contribue à ralentir, voire empêcher, l'évolution de l'image que le public s'est faite des services publics de l'emploi et de la formation. Cependant à Bruxelles, un tel effet peut se produire sur un territoire limité où les acteurs se côtoient et se connaissent personnellement.

4.1.1. Clarifier les missions et les rôles des différents acteurs et séparer les rôles de contrôle, d'accompagnement et de formation, particulièrement dans le contexte politique des transferts de compétences de l'État fédéral aux Régions. Définir ce qu'est un accompagnement individualisé adéquat : selon les intervenants, l'accompagnement se définit différemment.

4.1.2. Clarifier le recueil et la transmission d'information relative aux DE.

Les bénéficiaires ou usagers doivent savoir qui collecte quelle information à leur propos et l'usage qui en est fait. Les travailleurs des services publics de la formation (Forem Formation, Bruxelles Formation, des OISP EFT ou AFT) collectent et transmettent les informations aux services publics régionaux de l'emploi (Forem Conseil, Actiris) qui les transmettent au service fédéral de l'emploi (l'ONEM) en interprétant, à chaque niveau, l'information transmise en fonction de l'impact que cela peut avoir sur le DE.

La déontologie doit être respectée à tous les niveaux ; or le risque existe de renforcer le degré d'interprétation de ce qui est transmis, si les rôles de contrôle et d'accompagnement ne sont pas clairement distincts, eu égard à l'importance de la sanction pour le DE.

De premières attentions à ceci existent dans les nouvelles législations. Dans le décret wallon du 23 janvier 2012 on lit que la Commission des opérateurs, dans le cadre de sa mission relative à l'accompagnement individualisé, doit soutenir la mise en œuvre du dispositif de coopération, pour ce qui concerne les relations entre l'Office et les opérateurs, notamment par : l'élaboration, la diffusion et la mise en œuvre d'une charte déontologique du dispositif de coopération.

4.1.3. Clarifier les rôles de chacun aux yeux du public et des acteurs, impulser et soutenir des coopérations entre les acteurs des différents organismes des services publics de formation et d'emploi.

Il existe deux métiers distincts : la formation et l'accompagnement. Mieux se connaître et se distinguer favorise la coopération dans une confiance réciproque.

Beaucoup d'accords de coopération existent entre les organisations mais les agents n'y participent pas concrètement, ne sont pas conscients des liens. Et les représentations que chaque opérateur a des autres sont plus fortes que les accords qui tentent de faire sauter les barrières.

Faire un travail de marketing à propos de ces institutions, de leur évolution et de leur rôle social est nécessaire. Changer le nom d'Actiris a été salutaire à Bruxelles.

On peut regretter que le nouveau décret du gouvernement wallon et le nouveau contrat de gestion n'aient pas été l'occasion de clarifier les choses au niveau du Forem. On lit par exemple dans le décret du 12 janvier que

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Art. 4. *L'Office est chargé du pilotage et de la mise en œuvre de l'accompagnement individualisé.(...) Il contribue au dispositif de coopération, par le biais des contrats de coopération conclus avec les opérateurs et sa participation à la Commission(des opérateurs).*

Quelle est la place de Forem Formation dans le contrat de coopération?

Dans son Avis du 6 juin 2011, le CESRW insistait sur : *la nécessité de trouver le bon équilibre entre le rôle d'organisation, de coordination ou de centralisation du Forem et l'autonomie des opérateurs dans l'exercice de leurs missions.* Le CEF s'associe à cette recommandation.

4.1.4 La mise en œuvre de filières et passerelles entre les opérateurs constituerait certainement un moyen de raccourcir les parcours de formation, d'inciter les publics à s'y investir de manière à pouvoir par la suite trouver un emploi durable et de qualité.

Le choix de la prestation devrait être le résultat d'un processus d'orientation, de mise en relation et de concertation entre le demandeur d'emploi, le conseiller référent et l'opérateur de formation pressenti. Toutefois, la négociation ne peut se commuer en prescription.

4.1.5. Renforcer l'implication des organes régionaux et communautaires (CCFEE, CESRBC, CESW) et subrégionaux (comités subrégionaux, bassins de vie) dans la coordination ou le maillage des acteurs de la formation et de l'emploi pour renforcer une action de développement régional et une activation efficace des DE qui respectent les caractéristiques, les besoins et les publics locaux.

4.1.6. Assurer un pilotage efficace des mesures d'accompagnement en incluant l'évaluation du rôle joué par la formation dans la lutte contre le chômage.

Ceci suppose la mise en commun et en relation de données statistiques appartenant aux différents organismes ainsi que la réalisation d'études concertées entre les différents services publics de formation et d'emploi. L'introduction du benchmark européen sur l'effet de l'enseignement et de la formation sur l'employabilité pourrait servir de point de départ d'un débat sur ce pilotage. Mais il faut dépasser l'exigence européenne et réfléchir aux indicateurs pertinents pour un réel pilotage.

4.1.7. Adapter l'offre de formation professionnelle à l'afflux de demandeurs d'emploi orientés vers la formation dans le cadre de l'activation de la recherche d'emploi, tout en garantissant le maintien de l'offre existante aux demandeurs d'emploi volontaires et aux travailleurs actifs.

4.1.8. Adapter les dispositifs pédagogiques et d'accompagnement. Il faut en effet éviter la standardisation du contenu de formation (effet de masse). Pour ce faire, il est utile de favoriser la liberté pédagogique des opérateurs (contenu de formation, accessibilité des publics, hétérogénéité du public, pédagogie orientée adultes). Les pratiques développées de longue date avec les publics dits éloignés de l'emploi reposent sur des hypothèses pédagogiques fortes : la diversité des stagiaires et le caractère individualisé de l'accompagnement et de la formation qui permettent de maintenir la cohérence du projet pédagogique. Il faut par ailleurs éviter de déformer les formateurs et formatrices en les contraignant à prendre en charge des groupes de stagiaires connaissant des problématiques lourdes qui nécessitent d'autres formes de prises en charge.

4.2 AU NIVEAU DU PERSONNEL « FORMATEUR »

4.2.9. Prendre en compte l'évolution du public dans l'organisation du travail et la formation des formateurs : soutenir par une formation continue adaptée les formateurs qui doivent répondre à de nouvelles exigences professionnelles.

L'identité professionnelle des acteurs dans la formation professionnelle est perturbée par les politiques d'activation qui modifient leur public d'apprenants et bousculent leurs méthodes et leurs habitudes de travail : groupes plus jeunes, plus homogènes, moins motivés...

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Interagir avec des personnes dont la situation personnelle ne leur permet pas d'être "disponible" pour l'emploi demande des actions de socialisation mais aussi des interventions au niveau social, du logement, de la santé, des assuétudes... Il faut prendre le temps de remettre les gens debout et partir de leurs compétences. Ce travail préalable à la formation et à l'activation vers l'emploi peut être abordé en utilisant notamment des méthodes propres à l'éducation permanente et à la formation par le travail. Il ne faut pas sous-estimer l'impact des mesures d'activation sur le processus de formation et sa nécessaire adaptation. Une approche pédagogique répondant aux problèmes pourrait faire l'objet d'un dossier approprié du CEF.

4.2.10. Il faut donc tenir compte, dans l'évaluation de l'efficacité des opérateurs de formation, d'autres paramètres que la mise à l'emploi. En effet, pour certaines personnes, même une formation métier ne rencontre pas directement un objectif d'insertion socioprofessionnelle. La formation reste pour ceux-là la dernière possibilité de tisser du lien social, d'appréhender peu à peu les contraintes futures du marché du travail.

4.3 AU NIVEAU DES PUBLICS, EN AMONT DU CHÔMAGE (PENDANT LA SCOLARITÉ, DANS L'ENTREPRISE)

4.3.11. Agir en amont en luttant contre le décrochage scolaire. Les jeunes qui décrochent seront les bénéficiaires des mesures d'activation et risquent de se retrouver en formation dans ce cadre. Il serait utile de conscientiser les jeunes et les enseignants à cette réalité. Ceci suppose de renforcer les liens entre l'école (surtout dans le qualifiant), le milieu professionnel et les organismes d'emploi et de formation professionnelle, notamment, pour faciliter les transitions. Le CEF a émis l'Avis 104 sur le décrochage scolaire. Un nouveau dossier à ce propos est en cours d'instruction.

4.3.12. Les jeunes devraient être informés des obligations qui leur seront faites de 18 à 25 ans avant de quitter le système scolaire. Ils devraient connaître les opportunités de se former qui leur sont offertes pour accéder à l'emploi. L'orientation et le projet professionnel devraient être davantage abordés et travaillés à l'école. Il serait important que les parents soient eux aussi mieux informés des conséquences du décrochage scolaire de leurs enfants et des obligations qui leur seront faites dans le cadre de la politique d'activation des demandeurs d'emploi.

4.3.13. Rendre effective la formation des travailleurs au sein des entreprises¹⁸ favoriserait un maintien ou un développement du niveau de compétence permettant à un travailleur de se maintenir dans l'emploi ou d'éviter les longues périodes de chômage notamment en cas de restructuration.

4.4 AU NIVEAU DE L'ORIENTATION DES PUBLICS (PENDANT LA SCOLARITÉ, AU MOMENT D'UNE DÉTERMINATION PROFESSIONNELLE ET/OU D'UNE ACTIVATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI)

4.4.14. Respecter le processus d'orientation durant la scolarité obligatoire doit être une priorité, eu égard à l'afflux de jeunes de moins de 25 ans non qualifiés dans l'activation des DE.

Cette question a fait l'objet de recommandations qui restent pertinentes dans des Avis antérieurs du CEF¹⁹:

¹⁸ Selon les accords interprofessionnels signés par les partenaires sociaux, chaque commission paritaire doit signer une convention collective qui alloue au minimum 0,10% de la masse salariale à l'emploi et à la formation des groupes à risque. De plus, les accords de la Conférence Nationale pour l'Emploi, de 2003, encouragent les secteurs à poursuivre leurs efforts financiers en faveur de la formation professionnelle continue dans le but d'atteindre un investissement financier s'élevant à 1,9% de la masse salariale. <http://www.ccecrb.fgov.be/txt/fr/doc07-854.pdf>

¹⁹ Avis 98 : L'orientation dès l'école obligatoire et tout au long des études

De la volonté d'activation des chômeurs à la problématique des publics contraints à la formation

Dans un contexte de mobilité géographique et de formation tout au long de la vie, le système d'orientation s'adressant aux élèves et aux étudiants doit se concevoir comme soutien à un processus continu. Ceci implique une attention particulière aux moments de transition.

Face à la grande diversité des acteurs, des structures publiques et privées subventionnées et des pouvoirs responsables, le CEF recommande qu'on étudie toutes les possibilités de mettre ces acteurs en réseau, de constituer un portail commun qui les identifie et permette aux usagers de trouver l'aide dont ils ont besoin.

Les différences entre eux portent tant sur le statut des personnels que sur l'organisation, les mandats, les référents politiques et administratifs... Il est probablement inutile voire impossible de vouloir unifier tout cela... mais un travail de mise en cohérence des objectifs et des missions et de coopération entre les acteurs, voire un maillage entre les organismes, doit être mis en œuvre.²⁰

Dans l'Avis 97, le CEF recommandait :

Une structure d'appui aux professionnels de l'orientation rendra possible le travail en réseau et favorisera la recherche d'une démarche qualité :

- *Cette mise en réseau suppose une instance de coordination et de régulation, ou structure d'appui, qui soit reconnue par tous, respectée et qui respecte les différents organismes qui composent le (ou les) réseau(x).*
- *Elle devrait permettre de favoriser les rencontres entre les professionnels, des partages d'expériences, d'outils et créer ainsi progressivement un espace de confiance mutuelle. Seule cette confiance pourrait permettre une recherche de cohérence, des passerelles entre opérateurs, des questionnements relatifs à l'utilisation éventuelle d'un portfolio par les usagers qui pourraient ainsi transmettre des éléments de leur parcours d'insertion ou de réorientation professionnelle, etc.*

4.4.15. Prévoir un tiers secteur de l'orientation pour s'occuper des DE les plus éloignés de l'emploi.

La mise en place d'un tiers secteur de l'orientation ou d'un véritable réseau de coopération permettrait de faire bénéficier l'ensemble des DE qui en ont besoin des compétences et professionnalités développées dans chacune des organisations (formation, emploi et enseignement).

De fait, si Le Forem Conseil et Actiris peuvent arriver à accompagner le DE dans la détermination d'un projet professionnel avec un certain type de public (DE qualifié, avec des atouts personnels, motivés) en respectant le plan linéaire classique incluant les actions d'information, de sélection et d'orientation légère, c'est beaucoup plus compliqué avec les publics éloignés de l'emploi.

Outre les dispositifs mis en œuvre tels que la construction du projet professionnel ou Tremplin à Bruxelles et Jobtonic en Wallonie, il faut renforcer l'usage de dispositifs d'alternance²¹ au moment où la personne est encore en cours d'orientation, dans un aller-retour entre mise au travail et formation/orientation.

Le processus d'orientation ne peut s'arrêter au moment d'une mise à l'emploi dans le cadre de l'activation. Il doit se poursuivre au fil de l'évolution du parcours de la personne entre périodes d'emploi, de chômage et de formation.

4.5 AU NIVEAU DES POLITIQUES DE CRÉATION ET DE MAINTIEN DE L'EMPLOI

4.5.16. Activer les demandeurs d'emploi ne crée pas d'emplois.

Les politiques d'activation des chômeurs doivent donc être accompagnées de politiques d'emploi volontaristes.

²⁰ Avis n°90 : Orientation, guidance, information tout au long de la vie, 17 juin 2005

²¹ Des dispositifs d'alternance existent tels que EFT, IFAPME ou SFPME, CEFA...