

Employabilité et segmentation au service des demandeurs d'emploi ?

INTRODUCTION

L'État social actif, le contrôle renforcé, la contractualisation individuelle, l'employabilité, la segmentation... L'évolution des politiques de l'emploi a été importante ces dernières années.

La notion d'assurance contre le chômage est bien éloignée. Ces évolutions sont-elles positives et cadrent-elles avec une société juste et démocratique? Le secteur de l'insertion socioprofessionnelle est au cœur de ces politiques depuis plus de vingt ans. À la fois acteur et exécutant. Au cœur des politiques et au cœur des contradictions.

Le débat est-il vraiment encore en cours? Plus vraiment. Le questionnement ou la remise en cause de ces politiques doivent-ils être encore portés dans le débat public? Nous pensons que oui. Pour des questions de principe et pour des questions de confrontation à la réalité.

QUESTIONS DE PRINCIPE

Sur les questions de principe, nous restons attachés à une société réellement solidaire, progressiste, humaniste. Les membres de notre fédération ont réaffirmé, il y a un an, ces valeurs en réactualisant notre charte. Si nous l'avons fait, c'est en liaison directe avec l'évolution des politiques d'accompagnement et de formation, toujours plus cadrantes, toujours plus contrai-

CONTRIBUTION DE LA FÉDÉRATION BRUXELLOISE DE L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE, LA FÉBISP, AU DÉBAT ORGANISÉ PAR LE CSCE EN JUIN DERNIER À PROPOS DES NOUVELLES FORMES DE CHASSE AUX CHÔMEURS.

/ Pierre Devleeshouwer
Directeur de la FÉBISP

gnantes, tant pour les demandeurs d'emploi que pour les associations. Nous prônons encore et toujours un accompagnement réellement soutenant, non stigmatisant, sans caractère "punitif" et qui tienne

approche dans le travail quotidien des organismes d'insertion socio-professionnelle. Le contrôle accru et/ou l'accompagnement contraint poussent les demandeurs d'emploi peu qualifiés

en fonction des places libres à un certain moment et non en fonction d'un réel projet professionnel qui n'a pas le temps de se mettre en place). Il y a une accession à des emplois convenables pour l'ONEm et/ou les OISP, mais qui ne le sont pas ou de moins en moins (temps partiel, CDD, horaire non compatible avec une vie "normale" etc.). Dans ce contexte, on en arrive à des logiques de turnover dont les effets pervers sont évidents.

Quelques réalités: Bruxelles est une région riche, grande pourvoyeuse d'emplois. Bruxelles est une région riche avec un taux de chômage très important ($\pm 20\%$). Bruxelles est une région qui offre des emplois très qualifiés mais où la proportion de demandeurs d'emploi peu qualifiés est très importante.

En résumé, les politiques d'activation contrainte poussent donc des demandeurs d'emploi à chercher

“LA FÉBISP DÉNONCE DES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT ET DE FORMATION TOUJOURS PLUS CADRANTES, PLUS CONTRAINANTES, TANT POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI QUE POUR LES ASSOCIATIONS.”

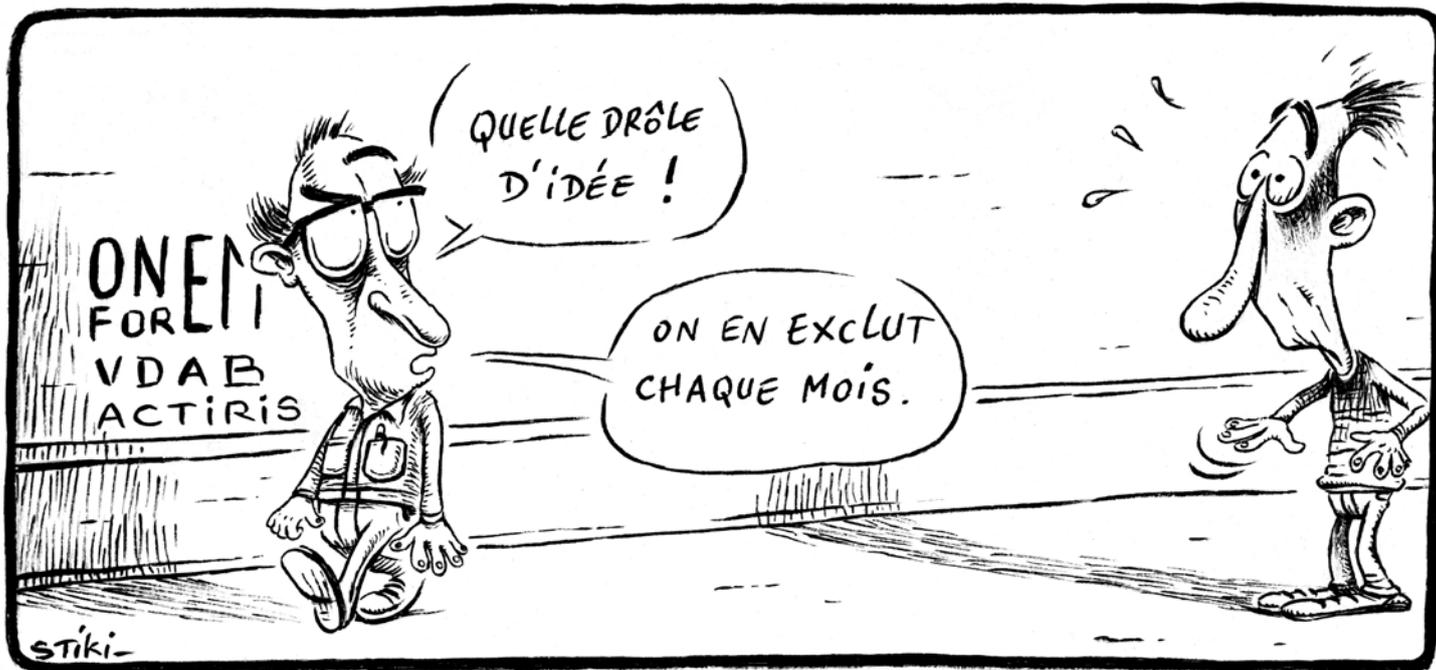
compte des réalités socio-économiques, particulièrement difficiles pour les personnes peu qualifiées à Bruxelles.

PRINCIPE DE RÉALITÉ

Nous avons vécu, au fur et à mesure, les effets pervers de cette

à trouver des solutions immédiates, pas toujours adaptées à leur situation (course vaine aux attestations d'emploi, demandes de soutien plus pour "être en ordre" que pour s'inscrire dans une réelle démarche d'insertion, inscription ou pré-inscription à des formations

LA CHASSE AUX CHÔMEURS EST-ELLE EFFICACE??



des emplois qui n'existent pas ou auxquels ils n'auront jamais accès!

LA SEGMENTATION ET LE CONCEPT D'EMPLOYABILITÉ

L'"employabilité" est un nouveau mot à la mode qui, en une expression, indiquerait que vous êtes "bon pour aller à l'emploi, en capacité de travailler ou non"... L'"employabilité" est utilisée par les pouvoirs publics pour évaluer la distance que le demandeur d'emploi doit parcourir pour réintégrer

le monde du travail. Mais comment revendiquer son "employabilité" sans se référer à la définition d'un cadre de travail, d'un métier pour lequel sont attendues telles ou telles compétences spécifiques? Est-il possible d'être employable ou inemployable dans l'absolu?

La segmentation des demandeurs d'emploi (DE) est intimement liée à la politique d'activation de recherche d'emploi, fruit d'un accord entre différentes composantes de

la société. Si l'accompagnement des DE est une matière régionale, le contrôle est, aujourd'hui encore, une matière fédérale. Cependant, cette répartition des compétences a engendré une série de disparités.

Dans ce contexte, la Belgique a entamé une restructuration du système du chômage. Pour sauvegarder un contrôle fédéral, les services publics régionaux (SPE) devaient transmettre des informations semblables au Service public fédéral

(SPF). Par ailleurs, afin de sauver un droit de chômage illimité dans le temps, le contrôle des DE devait être totalement revu. Ainsi, l'Art. 80 et le pointage furent progressivement abolis et l'activation du comportement de recherche d'emploi a été mise en place par étapes de catégories d'âge. Pour garder un équilibre entre les demandes des uns et des autres, l'intensification du contrôle devait être compensée par un renforcement du suivi et de l'accompagnement des DE.

UNE FAUSSE BONNE IDÉE ?

Si, sur papier, la refonte du système de chômage paraissait positive, il reste que sur le terrain elle est problématique. Les marchés de l'emploi et les investissements étant très différents d'une région à l'autre, les résultats obtenus sont tout aussi variables. Par ailleurs, les études montrent que les DE les plus éloignés du marché du travail sont les plus pénalisés.

Pour répondre à cette dernière préoccupation, le gouvernement fédéral sortant a émis des propositions qui prévoient entre autres une procédure adaptée pour les chômeurs fragilisés où la procédure d'activation est suspendue pendant 18 mois. Les chômeurs fragilisés y sont repris sous l'appellation "demandeurs d'emploi très éloignés du marché du travail" qui pourront désormais être "classés" en trois catégories : ceux qui ont des problèmes d'ordre MMPP (médical, mental, psychologique ou psychiatrique), ceux qui ont des "problèmes importants de socialisation" et les "non orientables".

Dans ce projet, il s'agit donc d'une nouvelle segmentation des demandeurs d'emploi basée sur leur distance par rapport au marché du travail. Même si le gouvernement fédéral est en affaires courantes et que les réflexions sur le sujet sont à l'arrêt, l'idée, elle, semble gagner du terrain dans chaque région du pays...

Les acteurs de terrain pointent du doigt la double discrimination de cette catégorie MMPP de DE qui a pour conséquence de les enfermer dans une catégorie "d'inemployables". La "double" discrimination des MMPP se mesure d'une part par leur éloignement du marché de l'emploi et d'autre part par l'impossibilité d'atteindre un objectif de mise à l'emploi rapide.

Ils craignent également que la catégorisation n'engendre un risque de stigmatisation des personnes, en particulier, celles qui relèveront de

la 4^e catégorie. Plus encore, il y a risque de marginalisation à long terme ou définitive.

LA POSSIBLE RENCONTRE ENTRE LES EMPLOIS BRUXELLOIS ET LES CHÔMEURS BRUXELLOIS

Comme relevé il y a quelques instants, le marché de l'emploi bruxellois est représentatif du "paradoxe urbain" et le développement de l'emploi ne permet malheureusement pas de résorber le chômage. Plusieurs raisons **A** sont à pointer : les qualifications recherchées sont élevées alors même qu'une part significative des DE est peu qualifiée ; l'échec scolaire et la dualisation scolaire ; le faible niveau de bilinguisme des DE alors que les exigences sont élevées, même

“LA SEGMENTATION DES CHÔMEURS SEMBLE DANGEREUSE. ELLE ASSIGNE LES PERSONNES DÉSIGNÉES “ÉLOIGNÉES DU MARCHÉ DE L'EMPLOI” À UNE POSITION PEU ENVIABLE QU'ELLES VONT PEUT-ÊTRE AVOIR DU MAL À QUITTER, DÉCOURAGÉES PAR L'ÉTIQUETTE QU'ON LEUR A COLLÉE.”

pour des emplois peu qualifiés ; la concurrence due à l'étendue du bassin d'emploi et le phénomène de "navette" ; l'importance de la discrimination à l'embauche dans une région multiculturelle ; les facteurs démographiques.

Sur cette base, certains DE ont été définis comme prioritaires. Il ne s'agit pas encore d'une segmentation, mais bien d'un premier pas vers une individualisation des services offerts aux DE pour faciliter leur retour sur le chemin du travail.

JUSQU'ICI, UN PARTI PRIS DE NON-SEGMENTATION

En 2002, la FéBISP organisait une journée d'étude sur les discrimina-

tions dans le parcours d'insertion. La question de l'opportunité de tenir des statistiques "ethniques" sur les demandeurs d'emploi y fut abordée... Des personnes comme Stéphane Thys, de l'Observatoire du marché de l'emploi, ou Matéo Alaluf, de l'ULB, avaient clairement expliqué pourquoi les statistiques ethniques et le découpage des populations en segments ne résolvent pas tout (où commencer et où finir les catégories ? Faut-il créer une catégorie de personnes d'origine russe ou d'origine russe tchétchène ?). Le dispositif, bien loin de résoudre les problèmes, risquait de les renforcer. Comme le disait Matéo Alaluf **B** : "La statistique ethnique, au lieu de dévoiler la discrimination, peut, au contraire, participer à l'assignation identitaire. Elle a en

conséquence moins de chances de lutter contre les discriminations que de nourrir les représentations négatives qui les alimentent."

L'option universaliste, qui prévoit d'assurer un traitement égal et uniformisé pour tous, a, en ce sens, fortement orienté les choix de la Région en matière d'emploi durant plusieurs années.

LES ÉVOLUTIONS

Cette option s'éloigne et les orientations anglo-saxonnes se rapprochent. On sait officiellement encore peu de choses sur ce qui se passe au niveau d'Actiris en termes de segmentation des publics en fonction de

leur distance au marché de l'emploi, mais on peut lire dans l'accord de gouvernement de juillet 2009 que : "Le contrat de projet professionnel, appliqué depuis plusieurs années sur base volontaire, (...) sera rendu obligatoire aux moins de 25 ans en commençant par ceux qui sortent de l'école. Le gouvernement envisagera l'extension de cette obligation en concertation avec les partenaires sociaux."

Cette partie de l'accord a été mise en place par Actiris en juillet 2010 sans concertation, ni avec les partenaires, ni avec le ministre de la Formation professionnelle.

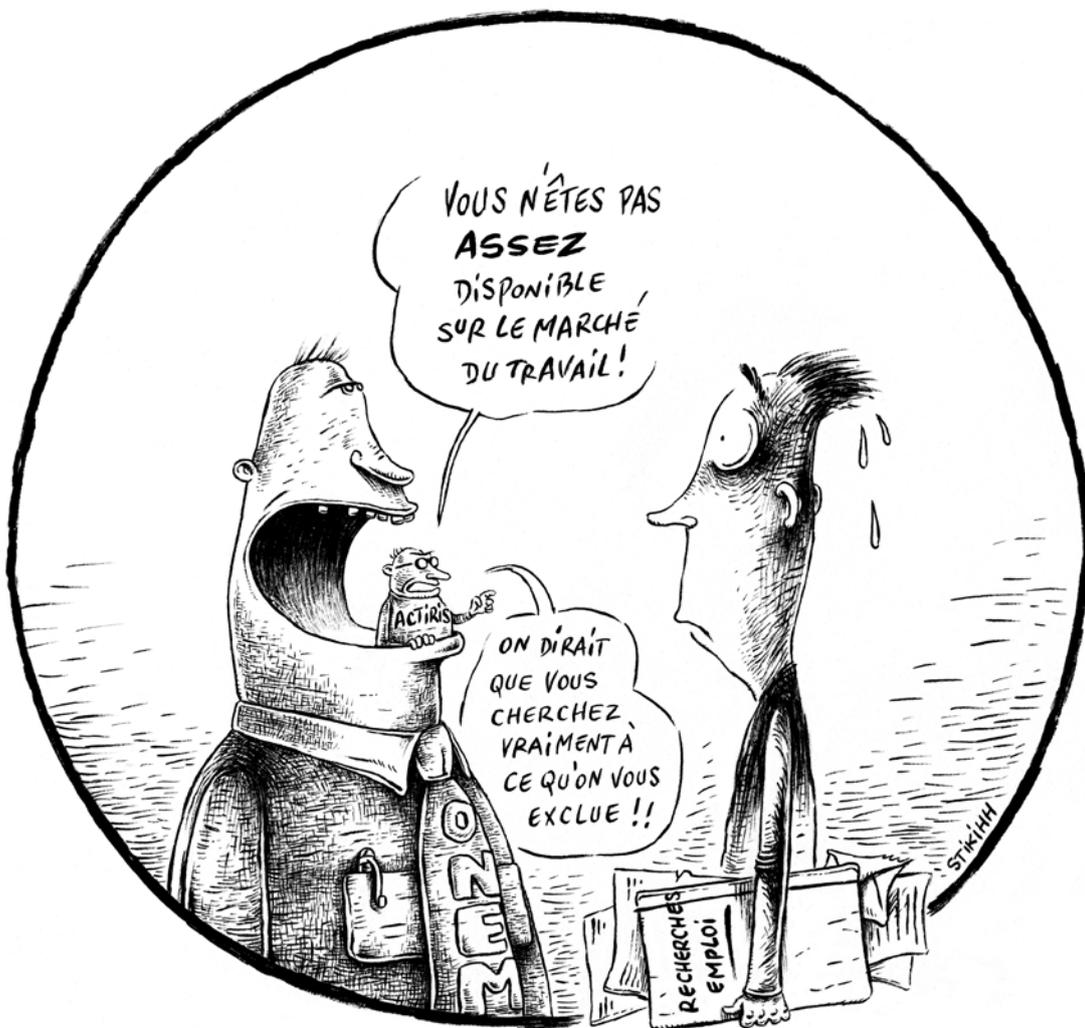
LA CONSTRUCTION DU PROJET PROFESSIONNEL

Une réforme de l'accompagnement respectant les accords entre les régions et le fédéral a débuté. Le CPP nouvelle version est arrivé. Il ne s'agit plus du contrat de projet professionnel mais de la construction de projet professionnel. Dans cette logique et dans celle de la décentralisation des services d'Actiris, une nouvelle méthodologie est en train d'être élaborée.

L'INSCRIPTION, LA CLARIFICATION ET LA PREMIÈRE SEGMENTATION

En plus du profilage d'expertise, qui s'appuie sur le diagnostic du conseiller, Actiris met en place un outil d'aide à la décision via un arbre décisionnel basé sur des critères objectifs. Lors de son inscription, chaque demandeur d'emploi passe systématiquement un entretien de clarification **C** (de 20 minutes) réalisé uniquement par Actiris. Cette segmentation permet au SPE d'aiguiller les DE vers différents parcours d'insertion répondant à leurs caractéristiques.

Les six critères de la catégorisation sont les suivants : la connaissance du français ou du néerlandais (oral ou écrit), l'âge, le diplôme, la durée d'inactivité professionnelle, le type d'emploi recherché, la durée de l'expérience professionnelle.



À la fin de ce premier entretien, tous les DE reçoivent une feuille de route, différente selon leur catégorie, leur fournissant des informations utiles à la recherche d'emploi.

LE DIAGNOSTIC ET L'INDICATEUR DE DISTANCE PAR RAPPORT À L'EMPLOI ET L'AUTONOMIE

Après une longue phase d'élaboration, cette seconde segmentation est actuellement testée par Actiris. Cependant, la faisabilité de cette pratique n'est pas encore établie et une première évaluation était prévue au mois de juin.

La notion de distance par rapport à l'emploi vient directement des accords entre les régions et le fédéral. Par la porte ou par la fenêtre, elle atterrira sur les tables des conseillers d'Actiris, et, sans vouloir paraître défaitiste, des organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP). Si ce premier test

n'est pas concluant, il est certain qu'un autre indicateur sera mis à l'étude.

Les délais de convocation pour l'entretien de diagnostic seront modulables en fonction de la catégorie de DE. Ce second entretien a pour objectif d'évaluer l'autonomie et la proximité à l'emploi du DE pour lui proposer un plan d'actions adapté. Les critères de cette segmentation ne sont pas encore connus mais ils sont indépendants de ceux de la première segmentation (un DE appartenant à la catégorie C pourrait être plus proche de l'emploi qu'un DE de la catégorie A). Il s'agit d'un outil d'aide à la décision qui prendrait la forme d'un questionnaire cadré évitant de porter atteinte à la vie privée des DE.

Lors de cet entretien, Actiris élabore le plan d'actions des DE. Commence alors la véritable orientation puisque les DE sont tenus de respecter leur plan.

UNE VIE APRÈS LE DIAGNOSTIC ?

La mise en place d'un indicateur basé sur l'éloignement par rapport au marché du travail vise plusieurs objectifs.

Premièrement, mesurer la progression dans un parcours d'insertion en élargissant le critère minimaliste de mise à l'emploi. Il permet donc une double évaluation, celle du DE et celle du fournisseur de services, c'est-à-dire d'Actiris et de ses partenaires. L'élargissement des critères d'évaluation des dispositifs pourrait présenter des avantages. Cependant, mélanger l'évaluation des opérateurs et des DE risque de mener droit à une sélection des publics.

Le deuxième objectif est de mettre à disposition du conseiller emploi un outil d'aide à la décision, basé sur des critères objectifs, qui minimise ainsi la subjectivité d'une telle catégorisation. Il reste que les défi-

nitions données à l'autonomie et à la distance par rapport à l'emploi sont elles-mêmes complexes et, comme nous le verrons plus loin, loin d'être totalement objectives.

Troisièmement, l'orientation des DE via les catégorisations. Actiris se positionne désormais comme le premier interlocuteur qui oriente les DE vers les différents opérateurs. La segmentation devient donc la pierre angulaire de la coordination entre le SPE et ses partenaires. Les DE les plus éloignés du marché de l'emploi seront aiguillés vers les OISP.

Des questions essentielles restent en suspens pour l'avenir des DE et des secteurs ISP et ESI (économie sociale d'insertion). Les catégories de DE fortement éloignées du marché du travail pourraient voir leur contrôle suspendu.

Néanmoins, selon quelles modalités et, surtout, qu'en est-il de l'accompagnement? Est-ce que celui-ci serait également suspendu? Quelles sont les catégories de DE qui seront envoyés aux OISP et organismes ESI? Quelle marge de manœuvre resterait-il au secteur associatif? Quel libre arbitre auront les DE? Quels objectifs seront assignés aux opérateurs? Seront-ils une voie de garage? Auront-ils des objectifs inatteignables? Quels buts devront atteindre les DE? Comment les DE seront-ils évalués? Comment les dispositifs ESI et ISP seront-ils évalués?

Enfin, en tenant compte des caractéristiques des DE bruxellois **D**, les partenaires se verraient orienter une masse encore plus importante que celle à laquelle ils doivent faire face actuellement. Avec quels moyens?

TOUT ÇA POUR QUOI ?

Les nouvelles formes de segmentation sont en lien direct avec les politiques de l'ACR. Dès lors, il est intéressant de reprendre la récente évaluation **E** qui en a été faite. Il en ressort que l'ACR n'a pas vraiment

→ d'impact sur le chômage. Par contre, la conjoncture économique est décisive en termes d'emploi et de chômage.

Si, sur papier, l'ACR est censée bénéficier premièrement aux DE éloignés de l'emploi, en pratique, c'est loin d'être le cas. L'étude conclut que "la perspective d'un contrôle de la recherche affecte davantage le taux d'embauche des non-qualifiés que celui des qualifiés si et seulement si des offres d'emploi appropriées sont disponibles en suffisance".

Si les demandeurs d'emploi doivent avoir une part active pour leur insertion professionnelle, les pouvoirs publics et les entreprises devraient aussi tenir compte de certaines réalités. Plutôt que de parler de l'éloignement des demandeurs d'emploi vis-à-vis du marché de l'emploi, on pourrait parler d'éloignement du marché de l'emploi vis-à-vis des chômeurs...

ou du fait de discriminations visant le groupe spécifique auquel ils appartiennent."

Il ne s'agit pas d'une réelle catégorisation mais bien d'une définition d'un public cible. Sur le volet formation, les OISP restent en première ligne, ils ne dépendent donc pas de Bruxelles Formation ou d'Actiris pour recruter leur public. La sélection se fait bien en interne selon l'expertise des OISP. Il est primordial qu'il en soit ainsi parce qu'une segmentation reposant sur les compétences aurait comme conséquence d'exclure une grande partie du public, qui a pourtant bien sa place en ISP.

Par ailleurs, l'étude publiée par l'IRES l'a récemment démontré, les politiques d'accompagnement ont eu un impact important sur les flux des DE faisant appel aux OISP, une situation dénoncée depuis de nombreuses années. C'est pourquoi, en début de législature, la

DE inscrits inoccupés depuis au moins 12 mois et qui ont au plus un CESI; tous les DE inscrits inoccupés depuis au moins 60 mois; les bénéficiaires d'un droit à l'intégration sociale et les ayants droit à une aide sociale financière; et, enfin, les travailleurs employés dans le cadre d'un contrat de travail lié à l'activation d'une allocation de chômage ou du revenu d'intégration.

Ici, il ne s'agit pas encore d'une catégorisation mais plutôt de définir un public cible susceptible de recourir à ce parcours d'insertion.

Dans l'avant-projet de réforme de l'Ordonnance adopté en première lecture en juillet dernier, il était question de créer une catégorie de demandeurs d'emploi extrêmement éloignés du marché de l'emploi qui pourraient être remis au travail au sein des ILDE, sur base d'une orientation par les conseillers d'Actiris. Les définitions proposées ressemblent à s'y méprendre aux définitions du décret flamand des "sociale werkplaatsen". On lit donc dans le projet une influence évidente du modèle flamand. Heureusement, suite aux différents avis, dont le nôtre, il semble que cet article ait été retiré du projet qui passera en deuxième lecture!

CONCLUSION

Le parcours d'insertion a toujours été considéré par les organismes d'insertion socioprofessionnelle comme une articulation de démarches non linéaires: une manière de proposer aux individus le chemin le plus court pour aller vers l'emploi.

C'est dans cette perspective que les OISP accompagnent et forment des publics peu qualifiés. Quant aux structures d'ESI, elles mettent à l'emploi et donc ramènent à zéro la distance de ces personnes au marché de l'emploi.

Aborder les individus dans une approche globale est un principe-clé pour accompagner les

demandeurs d'emploi dans la construction de leur avenir car les difficultés sociales, d'intégration et/ou d'apprentissage interagissent les unes avec les autres. Le métier des OISP est bien celui de faire le tri entre ce qui est du ressort de l'individu, de son champ d'action direct et puis, du contexte plus large du marché de l'emploi (qu'il ne choisit pas et qu'il subit) pour lui donner de nouvelles perspectives.

Nous sommes loin de la traçabilité des catégories "+ ou - employables", qui mesure l'écart entre une personne et le marché de l'emploi. Entre les "personnes prêtes à l'emploi" et "celles présentant des problèmes de nature médicale, mentale, psychique ou psychiatrique".

Face au chômage structurel, les pouvoirs publics en seraient presque venus à considérer l'employabilité des personnes peu qualifiées comme un fait inéluctable...

Dans le contexte socio-économique actuel, il n'est pas question une nouvelle fois de reporter sur les individus l'impossibilité du système à offrir un emploi pour tous.

En région de Bruxelles-Capitale comme ailleurs, l'économie ne peut uniquement se centrer sur des emplois hautement qualifiés qui ne concernent qu'une partie de la population locale et un grand nombre de navetteurs.

La simple idée d'un signe distinctif qui déciderait que tel demandeur d'emploi est en catégorie "X" ou "Y" a de quoi nous pousser à nous insurger.

Les opérateurs (ISP et ILDE) refusent de penser les dispositifs comme une voie de garage, où les demandeurs d'emploi les plus fragilisés seraient catalogués a priori "non employables". La FéBISP a plus d'une fois dénoncé les effets négatifs engendrés par les principes d'obligations et de sanctions produits dans le cadre

IL N'EST PAS QUESTION DE REPORTER SUR LES CHÔMEURS L'IMPOSSIBILITÉ DU SYSTÈME À OFFRIR UN EMPLOI À TOUS."

LA FORMATION ET LA SEGMENTATION

La formation est une compétence communautaire. À Bruxelles, les OISP se réfèrent au décret CoCoF du 27 avril 1995. Celui-ci définit le public des OISP de la manière suivante: "Sont visés les demandeurs d'emploi inoccupés de la région de Bruxelles-Capitale qui ne sont pas détenteurs, au début de l'activité, du certificat d'enseignement secondaire supérieur décerné par le ministère de l'Éducation ou de tout autre diplôme équivalent, et qui 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 qualification professionnelle, de leur dénuement social

mise en place du CPP, obligatoire pour les DE de moins de 25 ans, avait suscité des crispations entre ministres. En cause, le manque de moyens débloqués pour répondre à ces DE activés.

L'ÉCONOMIE SOCIALE D'INSERTION ET LA SEGMENTATION

L'Ordonnance ESI du 18 mars 2004 prévoit deux formes d'agrément: les initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) et les entreprises d'insertion (EI). La définition de leur public cible repose avant tout sur des critères administratifs: il s'agit des personnes qui soit relèvent de contrats d'activation, soit sont peu qualifiées (< CESI) et au chômage depuis au moins deux ans. Les



© CHRISTOPHE SMETS/LA BOÎTE À IMAGES

de la politique d'activation des chômeurs. Les points les plus marquants : l'exclusion des demandeurs d'emploi, l'engorgement du dispositif d'insertion socioprofessionnelle et l'inadéquation entre les méthodes de l'insertion socioprofessionnelle et le public contraint.

La Charte de la FÉBISP réaffirme la volonté des secteurs ISP et ESI d'adapter leurs pratiques aux besoins du public de partir de leurs atouts et de leur motivation pour les mener vers l'emploi.

La réalité a, plus d'une fois, démontré que les individus en situation d'apprentissage en formation ou dans une première expérience professionnelle reprennent confiance en eux, développent des stratégies étonnantes et font fi de l'écart entre leurs prérequis initiaux et leur niveau d'insertion professionnelle. C'est dans cette optique que la motivation est, pour les opérateurs de terrain, un critère en soi parfois plus déterminant que les autres. Cela induit de fait une mixité des groupes qui est bénéfique à tous.

La segmentation des publics nous semble donc dangereuse pour plusieurs raisons.

En premier lieu, si elle est le fruit d'un jugement porté par des humains sur d'autres humains, ce jugement peut être erroné et lourd de conséquences.

En deuxième lieu, parce qu'elle assigne les personnes désignées sous le vocable "extrêmement éloignées du marché de l'emploi" à une position peu enviable qu'elles vont peut-être avoir du mal à quitter, découragées elles-mêmes par l'étiquette qu'on leur a collée.

Enfin, nous nous opposons à ce projet de catégorisation parce que la politique de recrutement ou de sélection pratiquée par les ILDE, les EI et les OISP repose sur la détection d'une réelle motivation. Motivation qui risque d'être mise à mal dans le système envisagé par Actiris où il est en première ligne pour orienter les publics. ■

Ⓐ www.actiris.be

ⓑ ALALUF Matéo, "Statistiques ethniques" in Politique n° 55, juin 2008.

ⓒ Terme employé par Actiris pour désigner ce premier entretien.

ⓓ 2/3 des DE bruxellois seraient dans la catégorie C et C+.

ⓔ L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi? Bart Cockx, Muriel Dejemeppe, Brunon Van der Linden, in Regards économiques numéro 85.

ⓕ Une nouvelle Ordonnance ESI est actuellement à l'étude.