



*Communauté
française de
Belgique*

Conseil de l'Education et de la Formation

Avis du Conseil de l'Education et de la Formation concernant le « parcours d'insertion » en régions bruxelloise et wallonne.

Avis n° 48

Conseil du 7 novembre 1997

Le Parcours d'insertion est un dispositif correspondant à une exigence du FSE qui vise à penser globalement les démarches d'accueil, d'orientation, de conseil, de suivi, de formation, de recherche d'emploi et d'emploi. Cette articulation doit permettre au demandeur d'emploi de s'insérer plus favorablement et aux institutions de travailler selon une cohérence.

Le CEF rappelle que l'objectif du parcours d'insertion doit être l'emploi et qu'il convient de tout faire pour favoriser l'accès des personnes défavorisées à cet emploi et développer leur mobilité professionnelle. Le CEF fait aussi remarquer que les possibles vertus du parcours d'insertion ne seront opérantes que si une politique de l'emploi est effectivement promue par les responsables politiques et économiques. Le CEF souligne que les personnes doivent être les principaux bénéficiaires des démarches entreprises et insiste enfin sur la nécessaire réflexion à entreprendre sur le positionnement et le rôle des différents opérateurs intervenant dans le parcours.

Table des matières.

1. Cadre général de mise en place.	3
2. Application aux Régions Wallonne et Bruxelloise.	4
2.1. Pilotage du dispositif.	4
2.2. Les composantes du parcours.	4
3. Commentaires-questionnement.	5
3.1. D'un point de vue général.	5
3.2. Du point de vue de la personne.	6
3.3. Du point de vue de l'emploi.	6
3.4. Du point de vue de la méthode.	7
3.5. Du point de vue des institutions.	7
4. Recommandations du Conseil sur le parcours d'insertion en régions wallonne et bruxelloise.	8
4.1. Préambule.	8
4.2. En ce qui concerne les objectifs généraux du P.I.	9
4.3. En ce qui concerne l'emploi.	9
4.4. En ce qui concerne les personnes.	10
4.5. En ce qui concerne l'articulation entre les différentes étapes.	10
4.6. En ce qui concerne les institutions.	10

1. Cadre général de mise en place.

La mise en oeuvre des parcours d'insertion (P.I.) correspond à une exigence posée par les autorités européennes dans le cadre des objectifs et des initiatives d'appui communautaires « emploi » (P.I.C.)¹.

Ainsi, on pouvait lire dans le document relatif au Cadre Communautaire d'Appui (pages 24 et 25) : *Tant les évaluations menées par les autorités belges que les avis des experts consultés par la Commission concordent sur le fait qu'une politique active de l'emploi doit se fonder sur des réseaux d'animation et d'insertion, sur des partenariats. Cet impératif de susciter des nouvelles formes partenariales s'impose Les discussions entre les autorités bénéficiaires et la Commission ont permis de mettre l'accent sur des orientations stratégiques, dont la suivante :*

Dans la perspective d'améliorer l'accès pour les jeunes à la formation initiale et de sa qualité, les possibilités d'emploi pour les personnes menacées de chômage de longue durée et pour les exclus du marché du travail - mise en avant par le Livre Blanc sur l'emploi, la compétitivité et la croissance-, l'accent nouveau apporté par la Commission est la généralisation de la démarche de « parcours d'insertion » à toutes les actions d'insertion présentées par les autorités publiques belges. Occupant une position centrale, le parcours d'insertion est un processus englobant l'orientation, le conseil, le suivi, la préformation, la formation technique et professionnelle, la recherche active d'emploi, la mise à l'emploi. De plus, la Commission a insisté sur la nécessité de la présence du dernier maillon du parcours (la mise à l'emploi) pour les plus défavorisés ou les plus déqualifiés des groupes visés par le Cadre Communautaire d'Appui.

Le P.I. est une des conditions d'éligibilité des projets introduits au F.S.E. à partir du 01/01/1997. Cette approche correspond à un besoin d'intégration et de coordination de multiples actions destinées aux sans-emploi. Il concerne tous les opérateurs qui relèvent de différentes tutelles soit la Communauté française, soit la région wallonne, soit la région bruxelloise et qui proposent des actions de formation et d'insertion sur une des deux régions.

En conséquence, pour obtenir le cofinancement européen, les actions de formation des demandeurs d'emploi éligibles au titre de l'objectif 3 et de l'axe 3 de l'objectif 1 devront s'inscrire dans un parcours d'insertion.

Chaque région a donc mis au point des procédures particulières et les a présentées à la Commission européenne (DG V) via les comités de suivi F.S.E.

¹ Décisions de l'union européenne relatives au C.C.A. F.S.E. objectif 3 (C94-167) et au P.O. - F.S.E. (C94-3061) - novembre 1994.

2. Application aux Régions Wallonne et Bruxelloise.

2.1. Pilotage du dispositif.

Région Bruxelloise	Région Wallonne
<p>a) Le gestionnaire du parcours est l'ORBEM; il intervient dès la première étape de l'inscription du demandeur d'emploi (directement ou en partenariat). Les autres phases sont pilotées par Bruxelles-Formation jusqu'à l'insertion à l'emploi où l'ORBEM reprend son rôle.</p>	<p>a) <ul style="list-style-type: none"> ☞ Des carrefours formations seront installés dans chacun des bassins d'emploi, conformément au contrat de gestion du FOREM. ☞ Les carrefours seront installés dans des lieux distincts du FOREM, développés et portés par le partenariat (y compris la mise à disposition du personnel). ☞ Les carrefours formations agissent sur les premières étapes du parcours : informations, analyse de la demande, premier conseil. </p>
<p>b) La délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU) a déjà opéré depuis pas mal de temps une coordination des acteurs de la formation et de l'insertion. Leur conventionnement avec l'ORBEM et avec l'IBFFP a accentué encore la régulation.</p>	<p>b) Des commissions locales d'opérateurs sont mises en place : elles relèvent des CSEF. Leur composition est proche des CEFE auxquelles on peut ajouter des opérateurs de formation et on soustrait les partenaires sociaux. Les CSEF présentent leurs recommandations et avis d'opportunité au Ministre de tutelle.</p>
	<p>c) Un comité de pilotage est institué à la dimension de la région pour l'ensemble des expériences.</p>

2.2. Les composantes du parcours.

Bruxelles : 4 phases

- Phase 1 : Accueil et remobilisation
- Phase 2 : Formation préqualifiante
- Phase 3 : Formation qualifiante
- Phase 4 : Insertion à l'emploi

Wallonie : 4 étapes

- Etape 1 : Socialisation et restructuration
- Etape 2 : Mise à niveau - préqualification - orientation
- Etape 3 : Formation qualifiante
- Etape 4 : Transition à l'emploi

	Phase 1	Phase 2	Phase 3	Phase 4		Etape 1	Etape 2	Etape 3	Etape 4
ORBEM					Educ perma.				
IBFFP					OISP				
Missions locales					EFT				
CPAS					Régies quart.				
Prom. Soc					AWIPH				
CEFA					FOREM				
ASBL					Secteurs prof.				
					Prom. Sociale				
					CEFA				
					IFPME				
					Missions rég.				
					CPAS				

3. Commentaires-questionnement.

3.1. D'un point de vue général.

L'application contraignante de s'inscrire dans un parcours (cfr. la charte de la région wallonne qui rassemble divers opérateurs du parcours) vise à rencontrer deux objectifs qui ne peuvent ni s'exclure, ni se réduire :

- ☞ clarifier le paysage institutionnel et favoriser les synergies entre opérateurs;
- ☞ accentuer la performance du point de vue de l'usager et améliorer la pertinence de son itinéraire vers l'emploi.

Une double logique sera donc présente : la régulation des acteurs et le suivi des individus par des évaluations régulières.

Il faudra veiller à ce que les deux logiques ne connaissent ni la dérive bureaucratique ni celle du contrôle social. Respect des initiatives et des personnes doivent être des principes directeurs.

On remarquera que la région Bruxelloise présente son projet avant tout comme un cheminement du stagiaire vu sous l'angle de la discrimination positive, tandis que la région wallonne met l'accent sur la coordination des acteurs et sur le partenariat. Ceci s'explique par le fait que dans la Région de Bruxelles-Capitale, le dispositif d'insertion socio-professionnelle et de partenariat est déjà organisé, depuis le début des années '90, via notamment la Délégation aux solidarités urbaines (DRISU) et les Missions locales. En région Wallonne, pareil dispositif n'est pas formalisé mais le FOREM, via des conventions-cadres avec divers opérateurs, réalise déjà une articulation avec le terrain.

On verra dans la suite du document qu'il ne faut pas confondre filière d'insertion qui se réfère aux institutions, et parcours d'insertion qui se réfère aux itinéraires individuels.

3.2. Du point de vue de la personne.

3.2.1.

Le projet de la personne doit être le point de départ de la construction d'un parcours individuel. Il faudra cependant veiller à ce pas confondre :

- ☞ le projet de la personne et celui de son accompagnement social;
- ☞ le projet personnel et le projet professionnel.

Trop souvent en effet, la personne fragilisée ne dispose que de peu de moyens d'analyse et de moyens d'expression. Son avenir est donc surdéterminé par des éléments extérieurs. Mûrir un projet prendra du temps. Ce projet aura une dimension personnelle, pour que l'individu soit acteur de sa propre vie, et professionnelle, pour lui donner accès à la citoyenneté du travail.

Le projet professionnel, construit dans une démarche de demande d'emploi, avec l'appui technique des bilans de compétences, ne peut non plus enfermer le demandeur d'emploi dans un créneau trop pointu. L'éveil aux opportunités du marché et l'adaptabilité de la personne doivent être développés et entretenus.

3.2.2.

Les droits des demandeurs d'emploi doivent être sauvegardés. Sur le plan financier, le nombre de démarches et leur rythme ne peuvent pas servir de sanctions et réduire un pouvoir d'achat déjà limité. D'autre part, sur le plan de l'intégrité personnelle, l'individu doit rester seul propriétaire des bilans et évaluations rédigés au long de son parcours. A ce titre, les clients et usagers des organismes publics et privés doivent pouvoir obtenir aisément leur dossier.

3.3. Du point de vue de l'emploi.

L'importante et nécessaire mobilisation des acteurs autour du « parcours d'insertion » ne peut faire oublier que la finalité de l'insertion reste l'emploi. Les possibles vertus du parcours d'insertion ne seront opérantes que si une véritable politique de l'emploi est mise en oeuvre par les responsables politiques et économiques.

Or, tant à Bruxelles qu'en Wallonie, le parcours d'insertion semble développé sans liaison directe ou particulière avec une politique spécifique et régionale de l'emploi.

Le projet repose sur le postulat que la formation conduit à l'emploi. Que se passe-t-il pour l'individu si l'emploi fait défaut à terme d'itinéraires réussis, souvent au prix d'efforts importants ? Quel sens donner dès lors aux diverses interventions institutionnelles qui ont permis une sortie positive du système ?

Les partenaires sociaux tant employeurs que syndicats ne sont guère associés au pilotage du système. Une présence active et représentative des mandataires d'actions sectorielles et interprofessionnelle serait un gage important de crédibilité pour mettre au point des parcours d'insertion professionnelle et contribuer ainsi à rapprocher offres de formation et offres d'emploi. A Bruxelles, l'implication des Comités de gestion de l'ORBEM et de Bruxelles-Formation, le rôle de la Commission consultative Formation-emploi-enseignement, de même que la prise en compte de la dimension insertion socio-professionnelle dans les conventions-cadres conclues entre Bruxelles-Formation et les fonds sectoriels, ont permis progressivement, une implication plus grande des interlocuteurs sociaux dans cette politique spécifique d'insertion socio-professionnelle. En Wallonie, les partenaires sociaux participeront aux évaluations réalisées dans le cadre des CSEF, dotés de nouveaux moyens. (voir point 3.5.).

Un lien ferme doit être établi entre le parcours (étape 4) et les services de placement du FOREM et de l'ORBEM. L'évaluation des actions réalisées dans le cadre du P.I. doit intégrer l'évaluation de l'offre d'emploi réalisée sur le plan subrégional.

3.4. Du point de vue de la méthode.

La distinction des différentes étapes est commune aux deux régions, si ce n'est que Bruxelles évoque l'accueil et la mobilisation comme étant une première étape tandis que la Wallonie parle de la socialisation et la restructuration. La multiplicité des intervenants devrait permettre de garantir la prise en compte de l'hétérogénéité des parcours; cependant la séparation des demandeurs d'emploi en différents statuts risque trop souvent de produire des effets de stigmatisation. Respecter la diversité des situations et des demandes d'un public précarisé à qui on ne propose que des solutions partielles, est d'une extrême difficulté et nécessite des moyens importants. De plus, le parcours d'insertion ne sera jamais un processus linéaire.

On constatera encore que sur les différentes étapes des opérateurs identiques n'ont pas la même capacité d'intervention selon les deux régions.

La notion de **bilan de compétence** n'est pas perçue de la même façon dans les deux régions. Elle est renvoyée à la responsabilité de chaque opérateur dans le dispositif wallon où l'on préfère parler d'orientation-guidance. A Bruxelles, on distingue plus nettement la dimension bilan du projet professionnel réalisé par l'ORBEM ou par ses partenaires (missions locales et CPAS) tandis que le bilan technico-pédagogique qui vient en deuxième phase est principalement réalisé par l'Institut bruxellois de formation ou des partenaires agréés pour ce faire, y compris dans le cadre d'une collaboration avec les CEFA et l'enseignement de promotion sociale et les secteurs professionnels. Cette démarche de bilan, quoique dispersée, devrait permettre à l'individu de construire son propre projet. Elle s'inscrit dans une démarche volontariste. Mais elle renvoie aussi à deux questions trop peu explicitées :

- ☞ la propriété des résultats et leur utilisation;
- ☞ la validation des acquis : faut-il aussi évaluer le savoir-être ? Comment identifier les compétences transversales ?

La question du référent mériterait d'être creusée. Elle est clairement mentionnée dans le document bruxellois qui le définit comme un accompagnement unique, de l'entrée du parcours à la sortie, tandis que la région wallonne l'envisage sous l'angle d'un portefeuille de compétences, propriété unique de l'utilisateur, et sous l'angle de la communication entre les opérateurs d'une étape à l'autre. Quel est le poids de ce suivi externe ? Quels seront les niveaux de sensibilisation et de formation de ceux qui seront chargés du suivi au niveau de territoire ?

3.5. Du point de vue des institutions.

En Wallonie, des « Commissions sous-régionales de coordination des opérateurs » sont mises en place ; elles seront l'émanation des CSEF. Elles pourront s'appuyer sur les CEFE, au besoin élargies.

Cependant, si la garantie de se faire représenter est donnée à chaque type d'opérateurs, le nombre de représentants reste à déterminer selon des modalités qui restent à préciser.

A Bruxelles, le pilotage du système est confié à l'ORBEM; le dispositif de coordination est conçu comme un système qui articule les rôles de la Délégation aux solidarités urbaines (rôle de proposition de programmes), de la Commission consultative formation-emploi-enseignement (rôle d'avis sur les programmes au plan régional et sur l'articulation générale de l'offre et de la demande en matière d'emploi et de formation), des administrations (Cocof - Orbem - IBFFP- rôle de décision des comités des gestion et organisation des filières au plan régional) et des missions locales (organisation locale des filières et mobilisation des ressources au plan sous-régional en collaboration avec les opérateurs de terrain).

Il est peu fait état des moyens dont disposeront les organismes pour réaliser cet important travail de planification générale; à Bruxelles, des moyens spécifiques ont été affectés à l'ensemble des organismes qui contribuent au système de coordination et de régulation de la politique d'insertion socio-professionnelle tandis qu'en Wallonie, les agents relais des CSEF devront y consacrer un mi-temps et un budget spécifique a été dégagé.

Deux éléments peuvent être mis en exergue :

- ✦ la difficulté pour une institution d'être à la fois acteur et régulateur;
- ✦ le nécessaire implication des dispositifs publics d'emploi pour donner du sens au parcours en déclinant sa destination.

L'articulation entre les différents acteurs locaux ne peut se faire qu'aux conditions suivantes :

- 1° Une grande **visibilité** sur les institutions, leur champ d'action et leur rôle. Une cartographie de opérateurs doit précéder toute tentative d'harmonisation.
- 2° Une définition des critères doit être établie. Pas d'évolution, d'orientation sans une grande **transparence** entre les multiples acteurs et le pouvoir de décision. Si le parcours d'insertion doit opérer des rationalisations sur le plan d'un territoire, dans l'intérêt des demandeurs d'emploi, il faut faire connaître tant les objectifs à atteindre que les moyens de les évaluer.
- 3° Les **arbitrages** doivent d'abord être le fait des opérateurs rassemblés dans une instance où les partenaires sociaux ont une place. Seuls les litiges devraient faire l'objet d'une intervention des pouvoirs régionaux.

Le parcours d'insertion devrait être une occasion de redéfinir le portefeuille de compétences nécessaire à toute progression personnelle. Il manque tant en Wallonie qu'à Bruxelles un ensemble de références communes qui permettrait à chaque demandeur d'emploi (indemnisé libre et même étudiant) d'étalonner son propre parcours sur les plans personnel et professionnel.

4. Recommandations du Conseil sur le parcours d'insertion en régions wallonne et bruxelloise.

4.1. Préambule.

Le CEF a examiné les différents objectifs précisés dans la description du parcours d'insertion tant en région wallonne que bruxelloise ainsi que les diverses modalités de sa mise en oeuvre.

Le CEF reconnaît la nécessité de replacer l'individu au centre des préoccupations, et à cette fin, d'articuler les différentes étapes du parcours et d'en valoriser les filières en visant leur qualité et celle des opérateurs qui y participent.

Le CEF tient également à mettre en valeur la mobilisation de nombreux opérateurs publics et privés pour franchir cette étape qualitative. Il s'agit en effet d'un effort considérable qui est demandé à ceux-ci en vue d'assurer le passage d'une étape du parcours à l'autre.

Le CEF constate que des accords-cadre existent déjà entre des institutions pour accroître l'efficacité du système. C'est le cas entre le FOREM et l'enseignement de promotion sociale par exemple. Il encourage les différents opérateurs à développer ce type d'accord pour couvrir les réalités bruxelloise et wallonne ainsi que la mobilité entre ces deux régions.

4.2. En ce qui concerne les objectifs généraux du P.I.

Les autorités européennes dans leur volonté de mettre en oeuvre le P.I. dans les régions insistent sur l'approche globalisée des démarches d'insertion et sur la cohérence à instituer dans l'articulation des dispositifs.

Le CEF reconnaît l'intérêt de ces directives mais craint que l'évaluation de la pertinence des différents intervenants ne serve de prétexte à une rationalisation importante de l'offre de formation. On peut constater en effet que celle-ci s'est développée assez récemment pour répondre à une pluralité de demandes des publics fragilisés. Des dispositifs, avec des méthodologies particulières, se sont mis en place dans un souci de proximité de l'utilisateur; ils ont dû aussi intégrer des logiques de subventionnement européen, complexifiant ainsi encore la diversité de l'offre. Des commissions d'agrément veillent déjà dans certains sous-secteurs à la cohérence des démarches. Une mise à plat des missions des opérateurs et de leur rôle effectif est un préalable à toute mesure de réduction de l'offre de formation.

Le CEF insiste sur la nécessité de formuler clairement les objectifs poursuivis sur les plans qualitatifs et quantitatifs ainsi que les critères qui prévaudront lors des évaluations imposées par le FSE pour l'octroi des subventions. Une réflexion plus globale sur la régulation entre ces différents opérateurs devrait être conduite dans une étape ultérieure.

Il importera donc de veiller à la représentation des différents acteurs dans les instances de coordination en considérant leur impact sur le champ de l'insertion. A ce titre, la présence des partenaires sociaux comme acteurs du développement socio-économique, paraît indispensable dans les différents lieux d'évaluation.

4.3. En ce qui concerne l'emploi.

Le CEF rappelle que l'insertion professionnelle est avant tout une problématique d'emploi et que les divers intervenants du parcours ne sont pas eux-mêmes des entrepreneurs.

Le CEF insiste pour que :

- ✎ les services placement du FOREM et de l'ORBEM soient associés aux différentes étapes du parcours de l'accueil jusqu'à l'emploi;
- ✎ des évaluations rigoureuses de l'offre d'emploi soient faites régulièrement pour permettre la mobilité des demandeurs d'emploi, y compris le public de faible niveau de qualification;
- ✎ le rôle et la nécessité d'un observatoire de l'emploi soient précisés le plus tôt possible;
- ✎ la plus grande cohérence soit recherchée entre les différentes mesures d'emploi promues par les Gouvernements et leur usage dans le cadre du parcours pour les utilisateurs.

4.4. En ce qui concerne les personnes.

A l'initiative du Fonds social européen, un Forum des usagers du P.I. a été tenu au printemps 97 à Herbeumont. Cette rencontre a permis d'engranger des enseignements fructueux.

Le CEF insiste sur la participation des personnes à leur parcours d'insertion; trois éléments doivent être pris en compte par les différents opérateurs :

- ☞ la personne doit construire son propre projet à partir d'informations claires et qui lui sont accessibles;
- ☞ si le droit à l'expression des personnes est prévu formellement, il faudra s'attacher à donner à ceux-ci les moyens d'une bonne écoute et à favoriser cette expression tant collective qu'individuelle;
- ☞ le droit à la propriété des résultats des évaluations. Les modalités d'accès aux informations pour les opérateurs doivent être explicités **dans un esprit de respect de la vie privée des personnes.**

Outre ces trois éléments qui sont déterminants pour faire de l'individu un acteur social, le CEF souligne l'intérêt d'une formation spécifique à la citoyenneté.

Les organisations syndicales comptent des services représentant les sans emploi et les jeunes. La question de l'articulation entre ces organisations et des lieux de participation des personnes doit être posée.

4.5. En ce qui concerne l'articulation entre les différentes étapes.

La validation des compétences a fait l'objet d'un dossier sur lequel les partenaires de la Chambre de la Formation sont actuellement en réflexion et qui sera prochainement apprécié par le CEF. Le CEF précise qu'il est nécessaire de permettre à l'usager d'identifier clairement la progression dans l'apprentissage, et donc dans l'employabilité; il invite les opérateurs à poursuivre, si ce n'est déjà fait, l'évaluation de la formation qu'ils dispensent.

Le CEF insiste pour que chaque opérateur se préoccupe non seulement de l'étape du parcours dont il a la responsabilité mais aussi de la transition de l'usager vers l'étape suivante.

4.6. En ce qui concerne les institutions.

Le CEF est favorable à la démarche de recherche des articulations entre opérateurs et entre régions et communauté dans un souci d'efficacité et de cohérence, en veillant à ne pas alourdir le processus.

Dans le cas particulier de Bruxelles, la notion de parcours d'insertion ne sera prise en considération que moyennant conventions entre les institutions responsables de l'emploi et celles responsables de la formation.