



Du placeur à l'évaluateur : blizzard au Forem



Avant-propos

Disons-le d'emblée, le Forem n'a pas souvent bonne réputation. Les critiques sont légion, y compris du point de vue des entreprises ou du monde politique. Il ne faut dès lors pas s'étonner que le phénomène se répète à l'envi chez les personnes bénéficiaires de ce service public. C'est sur cette réalité que se penche Philippe Pierson, formateur permanent au Cefoc, en mettant le projecteur sur les ambiguïtés dans la perception des missions d'accompagnement et de contrôle du Forem.



Le Cefoc (Centre de formation Cardijn) est une association d'Éducation permanente qui organise chaque année une cinquantaine de groupes de formation en Belgique. Ces groupes rassemblent des personnes issues ou solidaires des milieux populaires. Les différentes formations proposées visent à s'interroger sur le sens de la vie, à réfléchir à comment vivre ensemble de manière citoyenne, en agissant dans le sens d'une société plus démocratique et plus solidaire.

Dans le prolongement de ses activités de formation, le Cefoc publie chaque année de courts textes d'analyse et une étude. Les thématiques abordées trouvent leur source dans les réflexions mises sur la table par les participants aux formations. Les textes sont destinés aux acteurs du monde associatif et à tout citoyen à la recherche d'outils de compréhension de la société susceptibles de favoriser l'émancipation et la mobilisation individuelles et collectives.



Introduction

Depuis un certain temps, les oreilles du Forem ne doivent cesser de siffler tellement il doit faire face aux critiques voire aux railleries. On peut rappeler les paroles de Pieter Timmermans, administrateur-délégué de la Fédération des Entreprises de Belgique : « *Si le Forem ne joue pas le jeu, il y aura un problème et les entreprises risquent de réduire leurs activités faute de main d'œuvre* » (La Libre Belgique, août 2017). Ou encore celles de ministres, comme Maxime Prévot : « *Le Forem est un État dans l'État, une citadelle à laquelle peu de personnes ont osé toucher* » (LLB, septembre 2017) ou Pierre-Yves Jeholet : « *Il faut mettre fin à la culture de l'excuse du Forem* » (RTBF, août 2017).

Une perception de plus en plus ambiguë

La population, qu'elle bénéficie des services du Forem ou pas, n'est pas en reste. On peut illustrer ce constat sur base d'un test opéré récemment auprès d'une dizaine de personnes ayant de près ou de loin eu affaire à la recherche d'emploi¹. En leur demandant de réagir spontanément au mot « Forem », deux registres sont majoritairement présents dans leurs réponses : celui de l'emploi et surtout celui de la sanction ! Il est frappant d'observer que ce dernier registre était totalement absent à l'évocation du même mot lors d'une démarche similaire avec un groupe de personnes du même profil en 2012².

En effet, il y a six ans, les réponses à portée négative étaient essentiellement exprimées à l'annonce du mot « Onem » : « sanction », « peur », « stress », « honte », « répressif », « danger », « à la tête du client ». Pour le mot « Forem », les propos étaient beaucoup plus nuancés, qu'il s'agisse d'expressions plutôt factuelles (« formation », « recherche d'emploi », « gratuité ») ou de paroles exprimant des représentations positives (« à l'écoute »,

« motive », « aide », etc.). Cette comparaison illustre l'évolution des perceptions à propos du Forem.

Et les travailleurs/euses du Forem là-dedans ?

Quant aux travailleurs du Forem, ils sont pris entre plusieurs feux et subissent cette situation. Ils sont conscients des préjugés négatifs qui circulent sur le Forem et sur le fait que ceux-ci « *semblent bien ancrés dans la conscience collective. [...] On ne perçoit quasiment jamais que du négatif, enfin qu'une image négative, véhiculée dans les médias. Tous les articles, les émissions qui relayent des propos négatifs ont grand retentissement* » ; « *Le public a envie d'entendre ça. C'est tellement facile de dire que le fonctionnaire boit son café et ne fout rien* » ; « *Je trouve qu'au niveau du public, on part avec des crédits négatifs. Et donc, quand le public arrive chez nous, on a déjà intérêt à être très très performant pour pouvoir changer l'image qu'il a en arrivant* »³.

Dans un tel contexte, exercer son métier n'est pas chose facile. Mais encore faut-il réussir à comprendre les rôles des différents travailleurs/euses du Forem. Et force est de constater que les contours de ceux-ci ne sont pas si évidents à cerner. Au contraire, les mots utilisés pour définir les métiers du Forem aujourd'hui apparaissent bien plus équivoques que ceux d'hier. En 1970, le placeur avait pour mission de « placer » les personnes au chômage sur le marché de l'emploi. Aujourd'hui, « l'évaluateur » du Forem a pour mission de « contrôler » les efforts de la personne au chômage. Vous avez dit bizarre ?

Pour prolonger cette réflexion, l'analyse s'intéressera plus particulièrement à deux missions importantes auxquelles les demandeur/euses d'emploi ont affaire au Forem : l'accompagnement et le contrôle.

¹ Démarche effectuée le 16 novembre 2018 à la Maison citoyenne de Ciney auprès de personnes fréquentant le « bar à soupe ».

² Réunion du groupe « *Les mères veilleuses* », Groupe d'animation de la Basse-Sambre, 15 novembre 2012.

³ M. STECKX (Mémoire), *Les conseillers-référents du Forem : des travailleurs sous influence*, UCL-FOPES, 2016, p.36.



Le Forem, pour quoi faire ?

Une précédente analyse⁴ démontrait la méconnaissance des missions des acteurs du Forem. Mais, dans le fond, comment définir cette mission ?

Ce que le Forem appelle aujourd'hui « *son cœur de métier* » est « *l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail dans une perspective d'emploi durable et de qualité, ainsi que la satisfaction des besoins des employeurs et de leurs offres d'emploi* »⁵. À première vue, le but fondamental de ce service public n'a guère changé dans le temps. En effet, il y a plus d'un siècle, les Bourses du travail remplissaient déjà la même mission⁶. En 1902, la Bourse du travail de Bruxelles présentait sa mission de la manière suivante⁷ : « *mettre en rapport l'offre et la demande de travail* ». Et d'ajouter quelques considérations pratiques : « *Service absolument libre et gratuit, patronné par l'administration communale. Les offres et les demandes peuvent être faites par écrit ou verbalement* ».

Du « placeur » ...

Dans les années trente, cette mission a été progressivement organisée à travers des « Bureaux régionaux de placement » qui ne devaient pas se confondre avec le « Bureau Chômage », service distinct qui s'occupait du contrôle et de l'indemnisation des chômeurs. Le métier de « placeur » était né. Il consistait à « *assurer [le plus vite possible] la rencontre, sur le marché de l'emploi, entre les employeurs et les demandeurs d'emploi* »⁸. Cette appellation qui nomme le premier métier de l'ONPC⁹

(ancêtre de l'Onem puis du Forem) va perdurer pendant des dizaines d'années jusqu'au début des années 2000. Mais le contexte a évolué et, avec lui, la façon d'exercer cette mission. Avec une demande d'emploi qui ne cesse d'enfler et une offre qui se réduit au fil du temps, le placeur ne sait plus répondre que partiellement aux attentes. Le métier central du Forem va donc opérer un glissement. Petit à petit, il ne se centrera plus sur l'offre d'emploi mais sur la recherche d'emploi. La nuance est de taille.

Au début des années nonante, la notion d'accompagnement des chômeurs va voir le jour : « *Le premier plan d'accompagnement pour les chômeurs date de 1993. Après dix mois de chômage, les demandeurs d'emploi étaient convoqués et accompagnés de manière intensive pour trouver du travail ou une formation appropriée* »¹⁰. Certaines catégories de chômeurs de longue durée étaient suivies par le biais d'un accompagnement intensif obligatoire qui aboutissait à un contrat d'accompagnement dont les résultats étaient ensuite évalués. L'activation des chômeurs est en route.

Pour mieux comprendre cette évolution, on peut faire appel au témoignage de Gérard¹¹. Il a été placeur pendant trente ans, de 1969 à 1999, « *période de tous les changements* », dit-il.

Recruté par l'Onem à la fin des années cinquante, au moment de la vague de fermeture des mines en Wallonie, Gérard a d'abord été placeur au bureau de Charleroi. Dans un local composé de plusieurs placeurs avec différentes spécialités, il avait la responsabilité du « guichet manœuvre ». Il raconte comment les choses se passaient : « *La salle d'attente était bondée. À l'époque, on procédait à des engagements massifs de travailleurs dans le bassin industriel carolo. La procédure était simple : les entreprises se présentaient au bureau de l'Onem, les chômeurs étaient convoqués au même moment. La sélection se faisait sur place et les travailleurs retenus partaient tout de suite sur chantier* ».

⁴ Ph. PIERSON, *Mobilisation générale en Wallonie... contre l'assistanat ou le service public ?*, analyse n°11, Namur, Cefoc, décembre 2017, p.2.

⁵ www.leforem.be/a-propos/presentation-du-forem, novembre 2018.

⁶ Voir à ce sujet : Ph. PIERSON, *Chômage et politiques publiques : retour à la case départ ?*, analyse n°5, Namur, Cefoc, juin 2018, p.2.

⁷ *Petite encyclopédie populaire de la vie pratique*, Almanach Hachette-Lebègue, Éditions Lebègue et Cie, Bruxelles, 1902, p.420.

⁸ *75 ans de Onem, 1935-2010*, Onem, Bruxelles, 2010, p.304.

⁹ Office National du Placement et du Chômage.

¹⁰ *Ibid.*, p.364.

¹¹ Témoignage de Gérard Noël, interview par Ph. Pierson, 23 mai 2018.

Pour remplir sa mission, la force de Gérard reposait sur la proximité avec les personnes. Ayant grandi dans les quartiers populaires de la région, il se retrouvait dans le vécu des personnes qu'il rencontrait (habitat, conditions de vie, parcours scolaire, judiciaire, etc.). Son parcours personnel lui permettait de comprendre et d'ajuster l'offre à ces réalités vécues. Il explique qu'au fur et à mesure, « on apprend à connaître et à estimer les gens. J'ai appris à avoir du respect pour ceux qui avaient des problèmes ». Pour Gérard, cette connaissance permettait de construire une relation de confiance essentielle pour son métier de placeur. Il relativise toutefois : « Ça n'était pas toujours le cas chez tout le monde dans les bureaux de placement ».

Dans les années '80, avec la régionalisation et la création du Forem, le métier a commencé à évoluer. Gérard raconte : « On devait dorénavant être plus productif, plus performant et rendre des comptes aux contrôleurs du service chômage qui ont mis de plus en plus la pression. L'informatisation est arrivée. On est passé des fiches personnelles aux ordinateurs. Le stress au travail a augmenté. Dans le bureau d'Auvelais, on est passé de deux agents à treize. On a commencé à parler de produits et de clients pour désigner les demandeurs d'emploi ».

... à « l'accompagnateur »

Dans les années nonante, avec le plan d'accompagnement des chômeurs, un nouveau métier apparaît au Forem, parallèlement à celui de placeur : « les accompagnateurs ». « Ils sont là pour examiner la manière dont les personnes gèrent leur situation de demandeur d'emploi et suivent leur recherche d'emploi. Après un an, ils font un bilan et un rapport ». Ce rapport, transmis au bureau de chômage de l'Onem, pouvait déboucher sur une sanction. « Ça a amené un sentiment de peur chez les demandeurs d'emploi et ça a mis les placeurs dans une position ambivalente : le métier demandait une relation de confiance mais le risque de recevoir un rapport négatif était présent ». On le constate, la création de ce nouveau métier va contribuer à créer de la confusion chez les personnes accompagnées. Sont-

elles aidées ou contrôlées ? Ou les deux à la fois ?

Les conséquences de cette évolution provoquent peu d'impacts concrets à l'époque. En effet, la circulation des informations entre le Forem et l'Onem « au sujet du manque de collaboration et des refus d'emploi [des chômeurs] ne se déroulait pas non plus de manière optimale. À partir du mois d'avril 1994, les contrôleurs de l'Onem ont pour cette raison été chargés de vérifier par sondage auprès des services de placement comment les demandeurs d'emploi obligatoirement inscrits réagissaient à une offre d'emploi ou de formation »¹².

Puis vint le « facilitateur »

Et ce qui devait arriver arriva. Dans le contexte des politiques actives de la fin des années 2000, le législateur va donner davantage de responsabilités aux agents fédéraux de l'Onem à travers l'activation du comportement de recherche d'emploi : « Une nouvelle mission est assignée à l'Onem : assurer le suivi des efforts de réinsertion des demandeurs d'emploi indemnisés afin de les aider et le cas échéant de les sanctionner en cas de mauvaise volonté manifeste »¹³. Un nouveau métier est créé : le « facilitateur ».

En 2004, l'Onem engage 114 facilitateurs¹⁴ pour l'accompagnement intensif de demandeurs/euses d'emploi. Dans un tract de l'Onem, leur rôle est présenté comme ceci : « Le droit au chômage n'est pas limité dans le temps. Il est donc normal que l'Onem examine si les chômeurs recherchent du travail. C'est pourquoi l'Onem vous invitera à un entretien individuel avec un agent de l'Onem (facilitateur) en vue d'évaluer vos efforts pour trouver du travail. Le facilitateur vous aidera, si nécessaire, à poursuivre votre recherche dans les meilleures conditions »¹⁵. Dorénavant, l'Onem ne se limite plus à contrôler la disponibilité des

¹² 75 ans de Onem, op.cit., p.76.

¹³ Ibid., p.98.

¹⁴ Ibid., p.160.

¹⁵ Tract de l'Onem, Zoom sur l'activation du comportement de recherche d'emploi, Bruxelles, 2012.

chômeurs, il est aussi autorisé à contrôler la recherche d'emploi proprement dite à savoir : « *les efforts pour trouver du travail* ».

Les mots choisis dans ce tract sont interpellants : le facilitateur est là pour « évaluer » et, le cas échéant, « aider ». Au préalable, il est aussi précisé que « *L'Onem suit activement les chômeurs et les soutient dans leur recherche d'emploi* ». Par ailleurs, le mot « contrôle » n'est pas cité une seule fois mais il est pourtant omniprésent quand il est dit, par exemple : « *Si vous n'avez pas respecté l'engagement, vous pourrez être définitivement suspendu du droit aux allocations* ».

On l'a compris, la confusion ne peut être que grandissante dans l'esprit des gens. Le facilitateur qui contrôle sans le dire, c'est troublant. Si, de plus, l'objet du contrôle est flou et subjectif (« les efforts »), il y a de quoi se poser des questions.

En même temps, le « conseiller-référent » veille...

À la même époque, le Forem crée le métier de « conseiller-référent ». À l'origine, son rôle est d'assurer « *une veille et un suivi actif du parcours de la personne* » et de garantir « *une concertation entre les services et/ou opérateurs appelés à intervenir dans le parcours d'insertion du demandeur d'emploi* »¹⁶. Il est présenté aujourd'hui comme un interlocuteur unique dont la mission est d'accompagner de manière personnalisée les demandeurs/euses vers le marché de l'emploi (entretien de bilan, élaboration et suivi d'un plan d'action, etc.) à travers des entretiens individuels obligatoires.

Mais les choses ne sont pas si simples, non seulement pour les demandeurs/euses d'emploi, mais aussi pour les agents du Forem et de l'Onem. La juxtaposition des fonctions de facilitateur et de conseiller-référent est problématique. À ce sujet, un rapport d'évaluation publié en 2008 met en évidence les problèmes que pose cette coexistence : « *Dans le système actuel, les*

entretiens qui doivent évaluer le comportement de recherche sont menés entre le demandeur d'emploi, d'une part, et le facilitateur Onem, d'autre part. Ce sont ces deux parties qui signent la convention fixant les efforts attendus du demandeur d'emploi. En dehors du contexte des entretiens Onem, ce demandeur d'emploi reste par ailleurs toujours suivi par le consultant du service de l'emploi régional [le conseiller-référent] qui s'est mis d'accord avec lui sur un certain nombre d'actions à accomplir. Or il s'avère parfois que les efforts fixés par le consultant des services régionaux ne coïncident pas avec ceux attendus par le placeur [sic] de l'Onem, voire même se trouvent être dans certains cas contradictoires. Les facilitateurs Onem reconnaissent le problème, ils indiquent que les conventions types avec lesquelles ils doivent travailler ne permettent pas assez de faire du travail sur mesure et ils suggèrent que le facilitateur Onem mène les entretiens avec le placeur de la région et qu'ils fixent ensemble le contenu de la convention »¹⁷.

Et enfin arriva l'évaluateur

En janvier 2017, la mission de contrôle de l'Onem est transférée au Forem. À cette occasion, celui-ci rebaptise le facilitateur. Il sera désormais appelé « évaluateur ». Il exercera dorénavant sa mission de façon complémentaire à celle du conseiller-référent. Son rôle est de contrôler la disponibilité active et passive des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire qu'il évalue leurs efforts de recherche d'emploi et les situations litigieuses.

À l'évidence, l'occasion d'apporter un peu plus de clarté dans l'appellation des missions est ratée. Mais, à la différence du passé, le Forem ne tait plus la mission de contrôle qui se cache derrière cette fonction : « *C'est un évaluateur du Forem qui contrôlera votre recherche active d'emploi* »¹⁸. Et pour ceux pour qui ça n'est pas assez clair, le site du Forem précise les choses : « *Vos efforts sont contrôlés lors d'un entretien individuel avec un évaluateur*

¹⁶ *Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Évaluation, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, mars 2008, p.24.*

¹⁷ *Ibid.*, p.81.

¹⁸ www.leforem.be/particuliers/stage-insertion-professionnelle.html.

du Service contrôle du Forem de votre région»¹⁹.

Toutefois, l'ambiguïté resurgit quand on lit ensuite : « *L'évaluateur a été spécialement formé pour mener ces évaluations. Sa mission est d'évaluer, avec vous, les efforts que vous avez faits pour chercher du travail tout en vous soutenant dans votre démarche active de recherche d'emploi.* »

Rien à faire : les confusions persistent ! Mettre sur un même pied le contrôle, l'évaluation et le soutien ne peut qu'amener de l'incompréhension auprès des personnes concernées, au risque de les mettre en difficulté pour comprendre le sens des démarches qu'on attend d'elles : le Forem est-il là pour les conseiller, les aider ou les sanctionner ? Si, on l'a vu, leur vécu ne fait que confirmer ces confusions, il en va de même dans le chef des travailleurs/euses du Forem auxquelles ces missions sont assignées.

Des agents du Forem qui questionnent le sens

À ce propos, Bernard Van Asbrouck²⁰ dresse un constat clair : « *beaucoup de travailleurs du Forem ne sortent pas indemnes de ce système* ». Les agents sont conscients des limites de leurs interventions : « *On comprend que les gens soient agressifs par ce qu'on leur fait subir* ». Que répondre à des interpellations du genre de celle de cette personne qui dit à sa conseillère-référente : « *Madame, à quoi ça sert, ils finiront par avoir ma peau* » ?

À partir d'un échantillon représentatif des travailleurs du Forem, Bernard Van Asbrouck a pu observer que, chez les agents aussi, la façon de percevoir leurs missions est équivoque :

- les évaluateurs (dont la mission est le contrôle) se présentent tantôt comme accompagnateurs, tantôt comme vérificateurs ou encore comme

éducateurs ou superviseurs. Selon eux, ils poursuivent une mission d'insertion, de justice sociale. Ils sont garants de l'État en activant les personnes (elles deviennent « actrices »). Ils pensent faire leur travail pour le bien des personnes, en vue de leur insertion. Ils se voient comme des « coachs sociaux » qui vérifient que les citoyens respectent bien leurs obligations.

- Au contraire, les conseillers-référents n'y croient pas. Ils se disent que leur action ne sert à rien face à beaucoup de situations où les gens pensent que le marché de l'emploi n'est plus pour eux. Avec un niveau d'exigence du marché qui ne cesse de croître et malgré une scolarisation plus poussée, une partie de ces personnes ne rencontre pas les exigences demandées.

Un arbre-trompe-l'œil pour cacher la forêt

Aujourd'hui, le constat semble clair : le contexte du marché de l'emploi tel qu'il évolue depuis cinquante ans rend le travail du Forem de plus en plus difficile. Face à un chômage devenu structurel et composé de plus en plus de personnes dont les qualifications sont en décalage avec les attentes des employeurs, sa mission est vouée à l'échec pour une partie du public qu'il doit accompagner et contrôler. Celui-ci finit par « sortir des radars » face à des droits devenus inaccessibles. Les gens le savent et ne se font guère d'illusion, tant du côté de certaines catégories de demandeurs/euses d'emploi que du côté des travailleurs/euses du Forem.

Dès lors, que faire ? Dans son témoignage, Gérard dresse ce constat : « *Pour moi, les personnes que je rencontrais ont toujours été plus que des chômeurs ou des demandeurs d'emploi. Je les ai toujours accueillies et reconnues sans les réduire à leur statut. Avec le temps, cette dimension humaine s'est réduite. Le chômeur n'est plus vu comme la victime d'un système mais comme responsable de sa situation* ».

Et si on réinterrogeait la responsabilité du système ? Et si les politiques publiques cessaient de se contenter de reformuler des titres et des missions à ses agents qui, à dire vrai, ne signifient plus grand-chose ?

¹⁹ www.leforem.be/particuliers/controle-recherche-emploi-jeunes-stage-insertion-evaluation.html.

²⁰ B. VAN ASBROUCK, Intervention sur le thème « *L'activation* », Cefoc, La Marlagne, 9 décembre 2017, cité dans la revue du Cefoc, Atout sens, n°30, mars 2018, pp.8-9.

Et s'il s'agissait plutôt de prendre en compte les réalités quotidiennes des personnes qui n'ont pas d'emploi pour interroger le sens de l'accompagnement et du contrôle qui les concernent et leur rendre dignité ?

Mettre en place, au sein des services publics, des missions et des fonctions qui laissent croire que le problème provient exclusivement de celles et ceux qui n'ont pas d'emploi est une manœuvre abusive et déloyale. Il est plus que temps d'en prendre conscience !



Philippe Pierson,
Formateur permanent au Cefoc

Analyse disponible sur le site
www.cefoc.be et sur demande
auprès du secretariat

