

L'intégration sociale via la mise à l'emploi dans le cadre des dispositifs « art. 60§7 » et « art. 61 » des CPAS : que nous apprend la revue de la littérature existante et que reste-t-il à savoir à propos des trajectoires impulsées par les services ISP ?

Recherche du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion Asbl, menée par Michaël LEBRUN (Collectif Solidarité Contre l'Exclusion et Département des Sciences sociales et des Sciences du Travail de l'ULB) avec le soutien du Service éducation Permanente de la Fédération Wallonie-Bruxelles.



*CULTURE
JEUNESSE
ÉDUCATION PERMANENTE*

Résumé

Tout projet de recherche visant l'étude d'une (ou de plusieurs) facette(s) de la réalité sociale implique la réalisation, dans une phase initiale de conception, d'un état des lieux de l'étendue et de la qualité des connaissances déjà existantes sur la problématique. C'est à cette tâche exploratoire, communément dénommée « revue de la littérature », que l'auteur de la présente publication s'est attelé, afin de permettre à l'équipe du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion Asbl d'ensuite choisir et préciser des terrains de recherche spécifiquement pertinents au regard des objectifs poursuivis par l'association.

Dans un premier temps, l'auteur fait écho aux principales analyses publiées sur les Centres Publics d'Action Sociale, en vue d'en distiller les apports relatifs à la manière dont se structure la mission de l'insertion socioprofessionnelle au sein de ces institutions locales et aux effets concrètement induits par cette structuration. Ont été ainsi successivement soumises au feu de la critique les bilans essentiellement statistiques (mais très partiels) réalisés par Vincent LIBERT pour le compte de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, les travaux de recherche (doctorale) d'Isabelle LACOURT sur l'institutionnalisation de la mission d'insertion (socio-)professionnelle dans les CPAS bruxellois, une recherche comparative d'Isabelle LACOURT et de Jean-Louis GENARD, un article de Catherine MORENVILLE relatant l'existence d'un *quasi* marché de l'insertion *via* les CPAS, aux études de GUITARD C. (2000), HERMANS K. *et alii* (2004) et RAEYMAECKERS P. *et alii* (2009) sur les trajectoires, respectivement *pré*, *in* et *post*, insertion à l'emploi *via* les CPAS et quelques *Radioscopie[s] des politiques d'insertion socio-professionnelles dans les CPAS wallons*.

Dans un seconds temps, l'auteur cartographie les zones laissées en déshérence dans les études précitées à propos de l'« ISP en CPAS » et entend contribuer, au travers de considérations méthodologiques sur l'opportunité (certaine) et la faisabilité de recherches complémentaires, à l'identification et à la problématisation d'objets d'étude pertinents pour le Collectif.

Préface :

Une parole collective reste à construire

« Le soleil brille pour tout le monde, il ne brille pas pour [...] ceux qui fabriquent dans les caves les stylos avec lesquels d'autres écriront en plein air que tout va pour le mieux ». Jacques Prévert (1931).

« Tant que les lions n'auront pas leurs propres historiens, les histoires de chasse continueront à glorifier le chasseur. ». Proverbe Africain.

Permettre aux personnes aidées par les CPAS d'accéder à la dignité humaine à travers l'emploi et les droits dérivés à la sécurité sociale qu'il ouvre. L'idée, séduisante, légitime le développement de ces mises à l'emploi à travers les dispositifs dits « articles 60 et 61 » (favorisées notamment par la loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale).

Mais pour qu'elle soit exacte, il faudrait que ces mises au travail soient réellement dignes et intégratrices. Il faudrait qu'elles constituent un véritable accès à « l'emploi », c-à-d une vente de force de travail dans des conditions qui permettent une véritable émancipation sociale (participation au bien-être par une rémunération suffisante, stabilité, reconnaissance...) et non la création d'une demande de travail précaire maintenant la personne dans une situation d'exclusion, mais à l'intérieur même du monde du travail. Il faudrait que l'accès à l'emploi ne se limite pas à un accès au chômage lui-même immédiatement remis en cause à travers les dispositifs de contrôle, susceptibles de ramener après exclusion la personne à la situation d'allocataire du CPAS. Et il faudrait enfin, du point de vue collectif, que ces mises à l'emploi ne constituent pas un effet d'aubaine conduisant *in fine* à détourner des moyens publics et/ou une partie du salaire socialisé au profit d'entreprises privées à but lucratif. Or ces conditions sont loin d'être garanties.

En 2006, le Collectif Solidarité Contre l'Exclusion avait déjà abordé cette question dans son mémorandum pour l'amélioration de l'organisation des CPAS et de l'aide sociale « Des CPAS qui garantissent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », qui avait été rédigé à partir de l'organisation d'un Forum réunissant associations de défense d'usagers des CPAS et intervenants sociaux concernés.

Une partie de ce mémorandum était consacrée à la mise au travail des allocataires dans le cadre des dispositifs articles 60 et 61. Nous avons alors explicitement inscrit parmi nos revendications : « *Garantir aux personnes mises au travail des conditions d'emploi normales. A travail égal, salaire égal. Les travailleurs sous article 60 ou 61 doivent avoir la garantie de bénéficier de la même rémunération que celle d'un travailleur qui aurait occupé la même fonction sans être engagé dans le cadre de ce dispositif (c.-à-d. application pleine et entière du barème en vigueur dans l'entreprise ou le service public, pour un travailleur contractuel). Le salaire reçu doit pleinement revenir au travailleur, sans que son engagement via un article 60 ou 61 implique un quelconque plafonnement du revenu.*

Le financement de l'aide sociale ne peut être détourné au bénéfice des entreprises privées. Les possibilités d'activation des allocations au bénéfice d'une entreprise privée doivent être supprimées et celles au bénéfice d'ASBL doivent être strictement limitées à celles ne fournissant pas de services commerciaux. Ces dispositions doivent être inscrites dans la loi fédérale et déjà appliquées au niveau communal. [...].

Il doit être mis fin à la politique de précarisation de l'emploi [au sein des CPAS] par l'engagement d'usagers sous article 60 dans les emplois prévus au cadre. ».

Cinq années plus tard, ces revendications n'ont pas reçu de véritables débouchés politiques et les constats posés hier restent pleinement actuels. C'est le moment pour nous d'envisager non seulement la préparation de l'actualisation générale de notre mémorandum, mais encore l'approfondissement de notre connaissance et de notre travail de sensibilisation autour de cette problématique spécifique.

Avant de programmer ce travail, pour 2012, nous avons tenu à dresser un panorama de l'état des connaissances existantes et publiées au sujet des mises à l'emploi dans le cadre des dispositifs articles 60 et 61, en effectuant une revue critique de la littérature existante et en tenant d'identifier les domaines qui restent en friche dans les publications principales de ces dix dernières années.

Force est de constater à la lecture de la présente étude qu'une approche partant du point de vue des usagers et de leur dignité reste à développer. Les publications existantes, d'inspiration institutionnelle (Ministère de l'Intégration sociale, Fédération des CPAS Wallons) ou universitaires, n'ont jamais été focalisées sur les conditions de travail sous article 60 et 61 et sur l'élaboration de véritables revendications étayées. Quand bien même une étude, commanditée par la Fédération des CPAS Wallons, donne la parole aux usagers, elle ne va pas jusqu'à mettre en évidence le traitement salarial discriminatoire que subissent de nombreux articles 60, ni recommander elle-même que les CPAS rémunèrent de façon égale et offre des

conditions de travail identiques aux travailleurs qui effectuent les mêmes fonctions, qu'ils soient ou non engagés dans le cadre de dispositifs « articles 60 ». Idem concernant les accidents du travail ou l'encadrement syndical de ces travailleurs, questions qui ne semblent avoir été à ce jour abordées dans aucune publication.

Il y a donc, tenant compte des apports de la littérature existante, un espace à occuper pour une étude d'éducation permanente qui permette non seulement de porter la voix des usagers des CPAS, mais surtout de construire avec eux et leurs organisations représentatives un discours collectif sur leurs droits et revendications.

Arnaud Lismond

CSCE, 2011

*« L'insertion d'une personne se mesure-t-elle à l'emploi qu'elle occupe, à l'activité qu'elle exerce, à la durée de celle-ci ? A ses revenus ? A son réseau relationnel ? Référée à l'emploi, elle se veut professionnelle et se concrétise par ces mesures centrées sur l'immersion sur les lieux de travail, la mise en activité ou la réduction du coût de la main-d'œuvre qualifiées que sont les formules en alternance, les contrats aidés ou encore les exonérations de charges sociales patronales. (...) Une telle acception de l'insertion est des plus restrictives tant l'exercice d'un emploi, surtout lorsqu'il est précaire ou liés à des formules de mises au travail, n'est nullement synonyme, à lui seul, d'appartenance sociale » (EBERSOLD, S., *La naissance de l'inemployable aux risques de l'exclusion*, Presses Universitaires de Rennes, 2001, p. 21)*

*« En effet, il ne faut pas oublier que le taux de mise à l'emploi dépend (a) de l'emploi disponible mais aussi, selon le cas, (b) des caractéristiques de départ des personnes concernées, (c) de la sélection de départ qu'opèrent les opérateurs de formation, (d) des réseaux que les personnes peuvent mobiliser dans leur recherche d'emploi, (e) de la durée qu'aura cette mise à l'emploi. C'est pourquoi des études longitudinales (avec groupe de contrôle) sont indispensables pour évaluer non seulement de façon scientifique mais aussi de façon « politique » (Jaminon et Herman, 1998) les dispositifs de formation » (LIENARD G., « L'ambivalence des politiques d'insertion », in LIENARD, G. (Ed.), *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Sprimont, 2001, p. 212).*

*« La proposition selon laquelle l'insertion n'insère pas est trop pessimiste : l'insertion parvient à insérer cette partie de son public qui n'avait sans doute pas spécifiquement besoin d'elle » (CASTRA D., *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Presses Universitaires de France, 2003, Paris, p. 225).*

0. Abréviations

| | |
|-------------|--|
| ASE : | Aide sociale équivalente au revenu d'intégration sociale |
| AVCB-VSGB : | Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale |
| CSCE : | Collectif Solidarité Contre l'Exclusion |
| ISP : | Insertion socioprofessionnelle |
| PIIS : | Projet individualisé d'intégration sociale |
| RBC : | Région de Bruxelles-Capitale |
| RIS : | Revenu d'intégration sociale |
| RPE : | Réseau Plateforme pour l'emploi |

1. L'« ISP en CPAS » : revue de la littérature

a) LIBERT Vincent, le thuriféraire du « bon boulot » de l'ISP en CPAS en RBC

« En ce début de 21^{ème} siècle, il y a (...) dans les CPAS bruxellois 1 personne sur 2 qui n'est pas en mesure d'accéder à un processus d'insertion socio-professionnelle¹ ». C'est sur ce constat alarmant que se conclut le communiqué de presse dans lequel, en 2006, la Section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, exprime un vibrant satisfecit sur le « bon boulot² » réalisé par les CPAS bruxellois en remplissant la mission d'insertion socioprofessionnelle dont ils ont la charge depuis 1991, avec l'« ambition de sortir les personnes de la précarité ». Dans ce texte de 7 pages, Vincent LIBERT offre une synthèse, en « cinq chiffres et cinq constats », des principaux résultats de l'enquête qu'il a menée auprès des 19 CPAS bruxellois entre 2000 et 2005³ :

- de 21.493 en 2000, le nombre de bénéficiaires d'une aide financière (Minimex/RIS/ASE) octroyée par l'un des CPAS de la RBC passe à 30.828 en décembre 2005 (+ 43,45% » en 5 ans), soit un volume de « 24,22% du total des bénéficiaires pour toute la Belgique⁴ » ;
- de 2000 à 2005, le nombre de minimex/RIS octroyés en RBC a augmenté de 55,68%, soit 10 fois plus que le nombre d'ASE (+ 5,15%). 1 RIS sur 4 octroyé en Belgique l'est en RBC (25,93%) ;
- « si en 2000, en [RBC], on ne comptait que 15,45 % du public CPAS inscrit dans un processus d'insertion, en 2005, c'est 48,42 % du public qui est inscrit dans un tel processus » de suivi ISP (« augmentation de 349,42%⁵ » qualifiée au passage par LIBERT de « bonne nouvelle »). Ce nouveau public ISP est, en 2005, à 53% féminin, à 24% âgé de moins de 25 ans et à 70% infra-qualifié (< CESI⁶) ;

¹ LIBERT V., « En matière d'insertion socioprofessionnelle, les CPAS bruxellois font du bon boulot ! », communiqué de presse de l'AVCB, 2006b, p. 7 (<http://www.avcb-vsgeb.be/documents/publications/communiqu-e-presse-rapport-isp.pdf>).

² *Ibidem*, p. 1. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

³ LIBERT V., « Rapport concernant le volet 'emploi' des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale : évolution 2000-2005 », AVCB, 2006a, 51 p. (<http://www.avcb-vsgeb.be/documents/publications/Rapport-ISP-2000-2005.pdf>).

⁴ LIBERT V., *op. cit.*, 2006b, p. 3. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

⁵ *Ibidem*, p. 4. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

⁶ Certificat d'enseignement secondaire inférieur.

- sur la même période, le nombre d'emplois subventionnés via les CPAS de la RBC est passé de 1216 à 2733 : l'« augmentation de 125,08% » est dite « exceptionnelle tenant compte du contexte économique actuel où l'on parle plus de perte d'emplois que de création d'emplois ». De la sorte, « les CPAS de la [RBC] réalisent 21,28% du total des personnes remises à l'emploi par les CPAS [belges] par le biais des mesures de mise à l'emploi⁷ » ;
- « Alors que le recours à l'« article 60, §7 » est souvent décrié par certains comme de l'emploi bon marché dans les CPAS, les chiffres indiquent clairement la stagnation des emplois « internes » et une nette augmentation des emplois auprès d'utilisateurs de types : ASBL, communes, entreprises d'économie sociale ou entreprises privées ». Le nombre de personnes engagées par le CPAS et mises à la disposition d'un utilisateur tiers est passé de 536 en 2000 à 1713 en 2005 en RBC (soit 24,08% du total des emplois « article 60, §7 – externe⁸ » en Belgique).

b) LACOURT Isabelle nous conte l'institutionnalisation de l'ISP en CPAS (en RBC) et l'injonction des agents d'insertion au « travail sur soi »

L'évolution du contexte législatif, l'accroissement constant du public aidé par les CPAS bruxellois, du public suivi en ISP dans ces CPAS, et du nombre d'utilisateurs mis en emploi ont abouti à une relative autonomisation de la mission d'ISP au sein de ces institutions sociales locales, notamment par la création de services spécialisés. La création de véritables « départements ISP⁹ », le recours à des outils et méthodologies spécifiques, les relations particulières qui se tissent entre les agents d'insertion et les usagers, mais aussi avec leurs collègues des services sociaux de première ligne et leurs partenaires extérieurs, tels sont les objets de recherche étudiés par Isabelle LACOURT dans le cadre sa thèse de doctorat et de ses travaux au sein du Groupe de Recherche sur l'Action Publique (GRAP) de l'ULB.

⁷ *Ibid.*, p. 5. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

⁸ « Mesure phare », selon LIBERT V., *op. cit.*, 2006b, p. 7.

⁹ LACOURT I., « Quel est votre projet ? » L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois », *Brussels Studies*, n° 5, 23 mars 2007, p. 1, (http://www.briobrusseel.be/assets/andere%20publicaties/fr_36_bs5fr.pdf).

En se centrant sur le contexte de la RBC, et en déployant une approche microsociologique de type ethnographique, l'auteure nous offre un éclairage qualitatif sur la réalité de l'ISP dans les CPAS bruxellois, et plus précisément sur la réalité concrète du travail d'insertion « en situation¹⁰ ». Quels sont les principaux enseignements de ses travaux ?

Tout d'abord, LACOURT rappelle que la nécessité pour les CPAS bruxellois de développer une « véritable expertise dans le domaine de l'orientation vers l'emploi¹¹ » s'inscrit à la fois dans une évolution référentielle plus large et un contexte socioéconomique particulier. Une évolution du référentiel « des politiques sociales sous le signe de l'Etat social actif, notion aujourd'hui bien connue et qui suppose qu'il ne s'agit plus de se limiter à garantir une allocation aux usagers mais de stimuler également chez eux un comportement proactif, notamment dans la recherche d'un emploi ». Un « contexte économique et social » caractérisé par une « forte concentration de personnes en situation de pauvreté et d'exclusion » et un profond décalage entre les exigences de la demande de travail et les niveaux de qualification de la demande d'emploi, décalage intensifié par des mécanismes de discrimination à l'embauche d'autant plus néfastes qu'ils se développent dans une région urbaine habitée par de grandes communautés d'origine étrangère.

Ensuite, LACOURT, s'appuyant sur les écrits de Jacques Rucquoi, souligne que si les possibilités de mise à l'emploi par le biais des dispositifs « art. 60§7 » et « art. 61 » étaient inscrites dans l'énoncé même de la loi organique de 1976, « à cette époque, et pour des raisons d'ordre financier, peu de CPAS utilisaient cette mesure ». Elle situe, comme LIBERT (2006b), en 1991, « la première grande impulsion au développement de l'ISP (...) donnée (...) par la Région de Bruxelles-Capitale¹² », par le biais des partenariats avec l'ORBEM et du financement de postes d'agents d'insertion au sein des CPAS. « D'autres programmes et mesures viendront renforcer les moyens dont vont disposer les CPAS pour réaliser l'ISP, tels que le « programme printemps », en 2000, et la loi relative au droit à l'intégration sociale, en 2002 ».

Et LACOURT de préciser, que l'inscription des dispositifs ISP dans les CPAS dans la logique de l'activation des allocations sociales et des allocataires sociaux doit

¹⁰ *Ibidem*, p. 2.

¹¹ *Ibid.*, p. 1. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

¹² *Ibid.*, p. 4. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

également beaucoup à « la mise en œuvre du «programme d'urgence pour une société plus solidaire » de 1993, qui oblige les CPAS à « négocier¹³ » avec chaque bénéficiaire de moins de 25 ans un contrat d'intégration contenant un projet individualisé d'intégration sociale. La loi de 2002 ne fera dès lors que confirmer, et étendre aux autres bénéficiaires, cette double injonction à l'activation-contractualisation du droit à l'intégration sociale, notamment par l'introduction d'une nouvelle conditionnalité d'octroi de l'aide au travers de la notion de « disposition au travail » : « celle-ci "n'est plus centrée sur la preuve mais sur une attitude active du demandeur et du CPAS en matière d'emploi. L'attitude des CPAS qui se contentaient d'exiger du demandeur des attestations d'employeurs ne rencontre plus les objectifs de la nouvelle loi. Le CPAS doit aussi aider le demandeur à trouver un emploi"¹⁴ ».

D'après LACOURT, le développement de services spécialisés en ISP dans les CPAS bruxellois s'est traduit, évidemment, par leur institutionnalisation, mais également par des modalités de recrutement de plus en plus spécifiques, privilégiant l'engagement de psychologues et de sociologues plutôt que d'assistants sociaux. Cette spécification du profil se voit renforcée par les formations à l'entrée organisées par Actiris. Plus encore, « l'organisation interne de ces départements est généralement calquée sur le parcours d'insertion défini par l'ORBEM¹⁵ » en 4 phases (détermination de projet, préformation, formation qualifiante, mise à l'emploi), mais en ne proposant généralement que « deux grands pôles. (...) Le premier pôle prend en charge les usagers qui ne savent pas ce qu'ils veulent faire, qui hésitent entre formation et emploi, "*qui sont dans le jus, dans le flou artistique*" pour reprendre les propos d'un responsable de département ISP. Les usagers qui ont un projet sont pris en charge dans le deuxième pôle. Celui-ci gère à la fois la recherche d'écoles de formation, la gestion des remboursements de frais de formation, la mise à l'emploi dans le cadre de l'article 60, l'aide dans la recherche d'un emploi, dans la réalisation du CV, des lettres de motivation, etc. Ces deux pôles peuvent être affinés différemment selon les CPAS. On trouve ainsi des départements ISP qui se sont organisés en sous-départements gérant chacun une phase spécifique du parcours

¹³ Sur le caractère plus ou moins contraint de cette "négociation", lire notamment BINGEN A. & LEBRUN M., « La contractualisation des rapports sociaux à l'épreuve de la subjectivité », in *Actes du deuxième Congrès international des formateurs en travail social et des professionnels francophones de l'intervention sociale*, 2007, (http://www.congres2007.org/pages/actes_pdf/Bingen_Lebrun.pdf).

¹⁴ LACOURT I., *op. cit.*, p. 5, citant le texte de la loi du 26 mai 2002 et de l'arrêté royal du 11 juillet 2002.

¹⁵ *Ibidem*, p. 6. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence. Les citations en italiques sont issues des entretiens réalisés par l'auteure.

d'insertion ». LACOURT relève aussi la désignation d'« agents d'insertion "accompagnateurs" (...) chargés de gérer d'éventuels problèmes ou difficultés rencontrés sur le lieu de travail, ainsi que les questions administratives relatives à la mise à l'emploi ».

A propos de l'« orientation des usagers vers l'ISP¹⁶ » à partir du service social général, LACOURT note l'instauration de processus de « sélection des usagers (...) bien souvent à l'origine de désaccords, voire de conflits, entre départements. D'un côté, les agents d'insertion dénoncent des envois prématurés de certains usagers vers les départements ISP. De l'autre, les SSB ne perçoivent pas toujours les particularités du travail d'insertion et ne comprennent pas pourquoi « leurs usagers sont refusés » au sein de ces départements ». Au-delà du processus de catégorisation administrative que dévoile ce processus de sélection, notons que l'orientation vers l'ISP relève de moins en moins de la libre volonté des usagers, et de plus en plus d'une délibération conjointe du service social de base (SSB) et du service ISP, d'autant plus problématique que « vu que les récentes politiques sociales insistent sur la mise à l'emploi ou, du moins, sur la réinsertion par l'emploi, les SSB n'hésitent pas à (...) faire de cette orientation une condition de prolongation de l'aide ».

Nous ne nous étendons pas sur l'analyse microsociologique de la profession d'agent d'insertion réalisée par Isabelle LACOURT, nous contentant de relever que « le travail effectué spécifiquement par l'agent d'insertion avec la personne demandeuse est identifié par la notion de suivi¹⁷ », que « la contractualisation de certaines aides dans le cadre de l'insertion a une visée pédagogique et d'accompagnement », que les « référentiels méthodologiques (...) [insistent] sur la nécessité d'une bonne identification de la situation de l'utilisateur, qui est un acteur central et qui doit donc être réellement motivé et volontaire, (...) tendant à susciter la réflexivité et la responsabilité de ce dernier ».

Paradoxalement donc, des usagers entamant un suivi ISP avec, comme nous l'apprennent les contacts informels menés dans la phase exploratoire de notre recherche avec des agents d'insertion, une envie pressante de décrocher un emploi, « les agents d'insertion attendent (...) qu'ils anticipent l'avenir, qu'ils dépassent

¹⁶ *Ibid.*, p. 7. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

¹⁷ LACOURT I., *op. cit.*, p. 9. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

l'urgence qui caractérise les situations fragiles », tendant à « susciter chez l'utilisateur l'idée d'une intégration à long terme ». Or, « Catherine Levy relève que la situation de recherche d'emploi ne provoque pas de facto une projection dans l'avenir. Citant Pierre Bourdieu, elle précise que la projection du sujet dans le temps, particulièrement l'intériorisation d'un "avenir objectif", dépend de "conditions matérielles d'existence" suffisantes que pour pouvoir s'arracher à l'incertitude d'un présent précaire. Robert Castel ajoute que le défaut de "ressources objectives" et la discontinuité des trajectoires dans les dispositions d'insertion professionnelle empêchent d'autant plus cette projection dans l'avenir du demandeur d'emploi, contraint "d'habiter le social" avec comme seules armes ses stratégies de survie fondées sur le présent. Cette "culture de l'aléatoire" est précisément identifiée par les assistants sociaux interrogés à l'occasion d'une recherche-action de l'Université de Liège comme le principal obstacle à la mise en œuvre du PIIS¹⁸ ». Dans le même ordre d'idées, LACOURT mobilise CASTRA (2003) : « les publics qui sont le plus soumis à cette injonction au projet, sont justement ceux qui ne sont pas dans les meilleures conditions pour effectuer une projection dans l'avenir (CASTRA, 2003, p. 86). Et pourtant, la pédagogie du projet est mise en œuvre auprès de ce type de publics, et son importance est même croissante, comme l'indique l'émergence de certaines politiques publiques (par exemple, la loi du 26 mai 2002)¹⁹ ».

Autre paradoxe apparent, alors que LIBERT (2006b) admet que l'ISP en CPAS vise à permettre aux usagers de « s'intégrer dans le monde du travail, à défaut en leur permettant de réinsérer le champ de la sécurité sociale²⁰ », LACOURT rapporte que « les travailleurs sociaux précisent que : "*l'objectif, c'est pas le chômage*"²¹ ». Il serait intéressant dès lors d'en savoir plus le sort réservé aux usagers faisant part d'un désir de travailler pour rouvrir un droit aux allocations de chômage. Un élément de réponse nous est apporté par LACOURT : « il arrive que certains usagers soient dans des situations d'une telle précarité, que le retour à l'emploi en vient à primer sur toute autre chose, notamment sur la définition d'un projet. La priorité pour eux est de trouver un emploi rapidement et non de nourrir une réflexion sur ce qu'ils souhaitent, ou de se projeter dans l'avenir. (...) Ces demandes sont considérées comme problématiques par les agents d'insertion », qui n'hésitent dès lors pas à recourir à

¹⁸ BINGEN A. et LEBRUN M., *op. cit.*, p. 10

¹⁹ LACOURT I., *op. cit.*, p. 13.

²⁰ LIBERT V., *op. cit.*, 2006b, p. 1.

²¹ LACOURT I., *op. cit.*, p. 11.

des « entretiens d'embauche » pour « provoquer dans le chef de l'utilisateur une remise en cause de sa situation ou de l'évaluation qu'il en fait²² ».

« *Oui mais devant votre employeur, lui, il a plein de gens qui veulent travailler, alors l'employeur il va vouloir savoir les motivations qui vont faire qu'on va vous engager plus qu'un autre²³* ». Au-delà de ce qu'il signifie en termes d'« attentes en termes de réflexivité et d'élaboration de projets » de la part de personnes à 70% infra-qualifiée (selon LIBERT, 2006b), il serait intéressant de vérifier si cet extrait d'entretien mené par LACOURT signifie que l'on attende des usagers une capacité d'explicitations des plans d'embauche telle qu'on la retrouve dans certains contrats que l'ONEm fait signer aux chômeurs sanctionnés dans le cadre de l'activation du comportement de recherche d'emploi (du style « pouvoir informer sur les plans d'embauches (activa, etc.)²⁴ »). « *Qu'est-ce qui fait que vous avez envie de travailler dans les écoles en tant qu'aide en cuisine ? Moi je vous pose des questions car lors de votre entretien d'embauche, les employeurs vont aussi vous poser des questions* ». De la sensibilisation des usagers sociaux aux conditions réelles des recrutements à leur moralisation, il n'y a qu'un pas... qui semble allégrement franchi si l'on considère que, finalement, l'entretien de recrutement "simulé" par l'agent d'insertion est, au final, un entretien de recrutement réel réalisé pour savoir qui on envoie à quel utilisateur. Après tout, l'employeur, dans le cas d'un « art. 60§7 », est bien le CPAS, représenté par l'agent responsable du suivi ISP et donc, des examens de recrutement "simulés"...

c) GENARD et LACOURT exposent les difficultés de la gestion des exclus de l'emploi

Dans une recherche antérieure²⁵, LACOURT I., avec GENARD J.-L., relève déjà les « difficultés relatives à la gestion du parcours de l'utilisateur » entre les différents

²² *Ibidem*, pp. 12-13.

²³ LACOURT I., *op. cit.*, p. 12. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence. Les citations en italiques sont issues des entretiens réalisés par l'auteure.

²⁴ CSCE et LEBRUN M., *Analyse des premiers contrats ONEM conclus dans le cadre de « l'activation du comportement de recherche d'emploi »*, Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, 2009, p. 22.

²⁵ GENARD J.-L. et LACOURT I., *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale : étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS*, recherche GRAP/Prospective Research for Brussels, 2005, <http://www.ulb.ac.be/soco/grap/Rapport%20prospective%202005.pdf> (Dernière consultation : 18/07/2011).

services d'un CPAS et la mobilisation centrale de la notion de projet dans les suivis ISP. Les auteurs pointent également quelques enjeux de l'utilisation du logiciel RPE dans le traitement administratif de ces suivis, et notamment le risque de voir les informations qui y sont encodées utilisées par d'autres acteurs (l'ONEm en particulier) dans une perspective de contrôle.

Concernant les dispositifs de remise à l'emploi propres aux CPAS, GENARD et LACOURT précisent que « la mesure « article 60 » semble être l'outil d'insertion le plus "connu du public"²⁶ » et que celle-ci est plutôt perçue par les professionnels de l'insertion en CPAS « comme « une sorte de dernier recours » dans la mesure où les départements privilégient d'abord une recherche d'emploi classique. Les emplois « article 60 » apparaissent en effet comme un moyen permettant d'acquérir une expérience professionnelle mais n'offrant pas de perspective d'intégration à long terme. (...) Ainsi, lorsqu'un usager aborde le sujet de l'article 60, les agents d'insertion veillent à réexpliquer le principe de cette mesure et à rappeler qu'à l'issue du contrat il y a les allocations de chômage qui certes aident l'utilisateur à sortir du circuit de l'aide sociale mais qui, comme nous l'avons déjà souligné, ne produisent pas de véritable intégration. Il ne s'agit pas ici de disqualifier la mesure "article 60" mais de sensibiliser l'utilisateur sur le fait que cette mesure n'est pas une solution "miracle"²⁷ ». Cet extrait (de même que le chapitre consacré aux actions en matière de formation des usagers) tend à démontrer que le travail en ISP en CPAS consisterait avant tout à permettre un retour sur le marché du travail « classique », notamment par le développement d'ateliers de recherche d'emploi, plutôt que d'envisager dès le départ la possibilité d'un engagement en emploi subventionné.

Deux des difficultés recueillies par les auteurs auprès de responsables de services ISP de CPAS de la RBC nous intéressent particulièrement. D'une part, « les CPAS soulignent le manque d'emploi en Région bruxelloise pour un public infra-qualifié, ce qui entraîne bien souvent une forme "*d'usure chez les usagers parce qu'ils font 'tout ce qu'il faut' comme ils disent : ils font les formations, ils font en sorte que leur carte d'identité soit belge, ils font en sorte d'avoir suivi les cours de langue appropriés et puis au moment de l'entrée sur le marché du travail, ils ont vraiment des solides difficultés*"²⁸ ». D'autre part, « pour beaucoup de nos interlocuteurs, si on envisage

²⁶ *Ibidem*, p. 63.

²⁷ *Ibid.*, p. 63-64.

²⁸ *Ibid.*, p. 70.

une intégration sociale à long terme, certains usagers ont "avantage" à bénéficier de l'aide du CPAS plutôt que des allocations de chômage ou de l'emploi : *"Nous, notre réflexion par rapport à une femme qui n'a pas de solution de garde d'enfants et qui a pour l'instant, avec son statut de personne aidée par le CPAS, le réquisitoire médical, les frais pharmaceutiques et scolaires, si elle trouve du boulot alors qu'elle est infra-qualifiée, elle ne va jamais pouvoir rencontrer cette couverture sociale et c'est donc très difficile de jouer la carte de la sincérité avec cette personne-là en lui disant : "voilà ce que vous gagnez en dignité" mais à côté de ça c'est au détriment de quoi ? Et ses quatre enfants il faut qu'elle les habille, qu'ils aillent à l'école, qu'ils puissent bénéficier des soins dentaires, de soins médicaux..."*²⁹ »

Enfin, GENARD et LACOURT nous donne une indication sur le type d'emploi subventionné qui seraient proposés (« en dernier recours ? ») par les CPAS : « le plus souvent, les usagers sont mis au travail au sein même du CPAS. Les CPAS apparaissent très prudents par rapport aux demandes d'article 60 provenant du privé et tentent d'inscrire ces mises à l'emploi dans une perspective à long terme : *"j'ai l'impression qu'on était un petit peu frileux par rapport à cette collaboration avec le privé mais là, il y a quand même une volonté politique et ici on essaye de l'appliquer et d'encourager cela tout en étant vigilant parce qu'on a parfois des demandes qui, enfin c'est du n'importe quoi, c'est proche de l'esclavage mais donc on est vigilant"*³⁰ ».

d) MORENVILLE Catherine évoque l'existence d'un véritable marché des « art. 60§7 »

En 2008, MORENVILLE C. s'interrogeait, dans un article d'*Alter Echos*³¹, sur la manière dont était calculée la participation financière des utilisateurs externes à la rémunération des emplois subventionnés par les CPAS. « Si ces mesures sont régulièrement décriées pour, notamment, la précarité d'emploi qu'elles entraînent et la subsidiation publique qui est faite aux entreprises privées et asbl commerciales, on

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*, p. 64.

³¹ MORENVILLE C., « Article 60 à tous prix », *Alter Echos*, n° 256, 29/08/08, http://www.alterechos.be/index.php?p=sum&d=i&c=a&art_id=17634&n=256&l=1 (dernière consultation le 14/05/11). Les citations suivantes en sont extraites.

évoque nettement moins souvent un autre débat : la disparité énorme qui existe entre CPAS quant à la tarification de la mise à disposition de ces "article 60" ». Elle cite ainsi l'exemple du CPAS de Schaerbeek où les « tarifs » sont structurés comme suit :

- « si vous êtes une asbl schaarbeekoise avec un but socioculturel qui désirez employer
- une personne sous contrat article 60, il vous en coûtera 200 €/mois ;
- pour une asbl sans but socioculturel : 350 €/mois ;
- pour une asbl non-schaerbeekoise : 500 €/mois et
- pour une entreprise privée : 750 €/mois + régularisation en fin de contrat (pécule de sortie à charge du partenaire du CPAS) ».

En matière de subventionnement, l'auteure relève qu'une intervention (par article 60§7 ou 61) équivalente au montant du RIS pour une personne avec charge de famille est assurée au CPAS par le fédéral, éventuellement majorée de 25% (« si la personne engagée a moins de 25 ans »).

Au niveau de l'identification des employeurs collaborant avec les CPAS bruxellois, MORENVILLE en reste globalement aux généralités du prescrit légal en matière de subordination : « [en article 60§7], la personne engagée peut travailler au sein du CPAS ou être mise à disposition d'un utilisateur extérieur (commune, association, initiatives d'économie sociale, etc.), le CPAS restant l'employeur. L'article 61 vise l'engagement d'une personne aidée par un CPAS dans une entreprise privée ou une asbl qui a conclu une convention avec le CPAS ; dans ce cas, c'est l'entreprise ou l'asbl qui est directement l'employeur ».

Mais son article nous apprend toutefois que le CPAS d'Ixelles comptait « 60 utilisateurs différents en-dehors du CPAS ou de la commune, les entreprises privées [payant] le prix coûtant, soit les charges restant après déduction du subside fédéral ». Ce CPAS pratiquerait une politique définie (singulière ou au contraire courante dans le secteur ?) : « nous refusons certaines demandes de pourvoi d'emplois en article 60 pour des entreprises ou des asbl où les expériences précédentes n'ont pas été concluantes, où il y a eu des abus manifestes, explique le secrétaire du CPAS d'Ixelles, Jacques Rucquoi. C'est également le cas si les contrôles que nous effectuons révèlent des conditions de travail non décentes. Quant

aux "article 61", aucune entreprise n'en veut, nous ne mettons à disposition des entreprises privées que des "article 60", l'avantage financier étant pour l'entreprise plus important et la gestion administrative prise en charge par le CPAS ». S'il s'avère nécessaire de s'interroger sur les secteurs et au sein de ceux-ci, sur les entreprises, qui recourent à la main-d'œuvre insérée par les CPAS, notamment pour objectiver le caractère plus ou moins exceptionnel d'exploitations peu soucieuses de la protection et de la sécurité de travailleurs (*a priori* plus fragiles), il convient également de s'interroger sur l'aubaine que constitue le dispositif « art. 60§7 » pour le privé commercial bruxellois. « Nous (CPAS de Soignies) n'offrons pour le privé commercial que des "article 61" qui responsabilisent beaucoup plus les entreprises qui sont alors elles-mêmes employeurs ». Ce dernier témoignage, comparé aux propos de Mr Rucquoi, illustre à l'envi l'existence des pratiques sensiblement différentes en matière de collaboration avec le privé d'un CPAS à l'autre.

« [Dixit] Dominique Baré, responsable du Cric, le service insertion socioprofessionnelle du CPAS [de Soignies], (...) "l'objectif, avec cette mesure d'activation, n'est pas de donner de l'emploi gratuit à une association. L'article 60, c'est avant tout de la formation professionnelle : un tuteur avec un accompagnement est nécessaire, il doit s'agir d'un emploi surnuméraire et non d'un emploi qui en remplace un autre qui coûtait plus cher à l'asbl..." Une position qui tranche singulièrement avec la politique appliquée sur le terrain par de nombreux CPAS que nous avons contactés, où souvent les tâches effectuées constituent des besoins permanents, que ce soit dans le CPAS même, à la commune ou dans les asbl ». Mais il ressort également de l'article de MORENVILLE que le principe du financement, par le biais de ces dispositifs, d'emplois « surnuméraires » dans le public et dans le non-marchand, soit peu respecté, et ce au sein même des CPAS. Obtenir une information sur la nature « extraordinaire » des emplois ainsi contractés permettrait de mesurer toute l'étendue des effets d'aubaine induits, et ce pour l'ensemble des secteurs.

Toujours au chapitre des avantages comparatifs des dispositifs « art. 60§7 » et « art. 61 », MORENVILLE recueille les propos de Ricardo CHERENTI selon lequel, « dans le cas de l'article 60, c'est le CPAS qui est l'employeur, ça ne pousse pas les entreprises à prendre leurs responsabilités vis-à-vis de la personne engagée. (...) La personne "article 60" est considérée comme un stagiaire. (...) Il y a aussi un nombre

croissant de conflits et de procès lors des mises à disposition des "article 60", ce qui n'est pas le cas avec les "article 61". De nombreux abus ont en effet été dénoncés, on a même connu une entreprise privée qui utilisait quelque soixante « article 60 », ce n'est pas normal. Nous préconisons donc l'utilisation de l'article 61 qui supprime toute différence d'ordre social et salarial au sein de l'entreprise et serions favorables à la suppression de la mise à disposition de l'article 60 pour le privé. Mais certains CPAS s'y opposent et il nous faut un consensus pour avancer... ». Un motif non négligeable de cette opposition : la suppression des mises à disposition des « art. 60§7 » au bénéfice du privé marchand entraînerait « la perte de la subvention fédérale (...), ainsi que celle de la possibilité de subside FSE. Les CPAS peuvent générer des recettes avec les « article 60 », pas avec les « article 61 » ». La motivation du recours aux « art. 60§7 et 61 » est évident pour les entreprises privées, guidées par la recherche du coût salarial le plus bas et l'exemption de responsabilité en terme d'administration (contrat, salaire) du personnel. Dans le cadre d'une recherche sur cet aspect de l'insertion professionnelle, il serait intéressant de savoir ce qu'il en est (devenu) « des discussions (...) en cours avec le SPP Intégration sociale sur la facturation aux entreprises privées des « article 60 » et de suivre les débats actuellement menés en région Wallonne sur la nécessité de limiter (voire de supprimer) le dispositif « art. 60§7 », à tous les moins au bénéfice des opérateurs privés marchands.

Tout aussi relevant est le propos du chef de cabinet du président du CPAS de Namur, Olivier HISSETTE : « il est clair que les tarifications pour le moins disparates pratiquées dans les différents CPAS, installent une concurrence entre eux qui n'est pas saine. Il se développe un véritable marché des "article 60" avec une pression à la baisse sur la tarification (...) : vous me proposez un article 60 à autant mais au CPAS d'à côté, je peux en avoir un gratuitement ou 100 euros moins cher... ». Découlant de ce qui précède, on peut formuler l'hypothèse d'une organisation, au nom de « la sacro-sainte autonomie des CPAS³² », d'un semblable « marché » des emplois « art. 60§7 – 61 » en RBC.

MORENVILLE souligne enfin que « l'application de barèmes différents est également source de tensions entre CPAS et partenaires associatifs qui doivent parfois jongler avec des « article 60 » issus de différents CPAS et pour lesquels le salaire n'est pas

³² L'expression est de CHERENTI R., cité par MORENVILLE C., *op. cit.*

toujours identique pour une même fonction. Certains se voient, pour ne citer qu'un exemple, attribuer des chèques repas alors que d'autres pas. De plus, dans les CPAS, il existe souvent une différence de statut avec les autres agents : pas de prime de fin d'année et une rémunération qui est dans certains cas équivalente au salaire minimum garanti quelle que soit la qualification des personnes alors que, dans d'autres cas plus fréquents, on applique le barème de la fonction publique. Par ailleurs, dans certains centres, la feuille de congés des « article 60 » en contient moins que celle des autres travailleurs ». L'existence de disparités en termes de conditions de travail et d'emploi, et donc le viol manifeste du principe « à travail égal, salaire égal », avait déjà retenu l'attention du Collectif Solidarité contre l'Exclusion³³. Il s'agirait, idéalement, d'objectiver plus encore cette dimension de la problématique, en reprenant les interrogations conclusives de MORENVILLE face aux critiques concernant le « manque de transparence sur l'attribution de ces mises à disposition qui peut conduire, dans le chef de certains CPAS, à une gestion purement clientéliste : pourquoi certaines asbl en bénéficient-elles et pas d'autres ? Comment les allocataires bénéficiaires de la mesure sont-ils sélectionnés ? ».

e) GUITARD C. (2000), HERMANS K. et alii (2004) et RAEYMAECKERS P. et alii (2009) : quid des trajectoires avant, pendant et au-delà d'un suivi ISP en CPAS ?

GUITARD (sous la dir., 2000)³⁴ traite en partie de la sélection à l'entrée dans un suivi ISP, en se centrant particulièrement sur les compétences requises de la part des publics des CPAS pour être "jugé apte au service" ISP. Plus spécifiquement encore, cette recherche-action visait « l'étude des compétences sociales³⁵ en lien avec les

³³ En atteste le memorandum 2006 du CSCE pour l'amélioration de l'organisation des CPAS et de l'aide sociale (téléchargeable à l'adresse : <http://www.asbl-csce.be/journal/memorandumforumcpas2006.pdf>), d'ailleurs cité par MORENVILLE.

³⁴ GUITARD C. (sous la dir.), *Minimexés insérés, idées reçues chavirées ? Les compétences sociales minimales nécessaires à l'entrée dans un parcours d'insertion*, recherche-action réalisé par l'ULG et le CPAS de Liège, Liège, CPAS de Liège/Service de pédagogie expérimentale, 2000.

³⁵ Les auteurs définissent cette notion de « compétence sociale » comme « un faisceau de comportements particuliers, facilitant le contact d'un individu avec le reste d'une société. Elle peut se manifester de manière verbale ou non » (*Ibidem*, p. 4). Dans le compte-rendu de cette recherche-action publié dans la revue *Point d'appui TEF* (ENGELEN C., GABRIEL V., GUITARD C. et SIMON N., « Minimexés insérés, idées reçues chavirées ? Les compétences sociales nécessaires à l'entrée dans un parcours d'insertion », Lettre d'information n°4, *Point d'appui TEF*, décembre 2000), les auteurs précisent que « ces comportements peuvent être rassemblés en une série de compétences sociales : gestion budgétaire, organisation spatio-temporelle, gestion de son parcours et de sa formation et l'expression. Enfin, une série de freins et de facilitateurs à l'acquisition ou à la ré-

filières d'insertion (...), [avec] pour objectif de comparer les perceptions des bénéficiaires engagés dans un processus d'insertion et celle des travailleurs sociaux sur le thème des compétences sociales nécessaires pour entamer chacun des moments clés d'un parcours d'insertion³⁶ ». Il est intéressant de noter que les conclusions de cette recherche-action rejoignent globalement celles de HERMANS K. *et alii* (2004)³⁷, en particulier sur la nécessité de former les intervenants du suivi (agents d'insertion et suivi ISP chez Guitard, AS de « service 18-24 ans » et suivi des PIIS chez Hermans) à l'écoute active des usagers, à l'individualisation des suivis, à l'inscription de ceux-ci dans une temporalité suffisante que pour permettre aux « bénéficiaires », dans le respect de leur rythme singulier, de co-construire l'intervention du CPAS et de se former une représentation à la fois réaliste et personnalisée de la réalité (réalité sociale, réalité du marché de l'emploi).

En se centrant sur la question des pré-requis, GUITARD (sous la dir., 2000) nous prive d'une compréhension globale de la sélection. Comment, concrètement, s'opère la jonction entre des compétences individuelles en souffrance (ne fût-ce qu'en vertu du processus de déqualification qui touche les demandeurs titulaires d'un diplôme étranger non reconnu par les services d'équivalence de l'enseignement) et un marché de l'emploi caractérisé par une raréfaction de l'emploi faiblement qualifié ? Dans quelle mesure les agents ont-ils la possibilité de réellement tenir compte des passés expérientiels antérieurs dans la formalisation des suivis ISP ? Vu l'augmentation constante de la demande d'intervention à charge des CPAS, et en particulier des CPAS bruxellois, dans un contexte d'assainissement des finances publiques locales qui se traduit notamment par une relative stabilité (voire un déficit, dans certains cas) de l'encadrement, qu'en est-il des marges de manœuvre notamment en termes temporels des intervenants de terrain ? Comme dans d'autres dispositifs d'insertion socio-professionnelle (telles les OISP ou les Missions locales), n'assiste-t-on pas à un progressif écrasement de l'offre de services sous le poids de demandes ? Ici encore, le besoin de nouvelles recherches empiriques se fait sentir.

HERMANS *et alii*, 2004 concluaient que « lorsqu'il s'avère qu'il convient plutôt de recourir à une forme protégée d'emploi tel que le §7 de l'article 60, il y a lieu de ne

acquisition de ces compétences sociales sont mis en évidence : la fluctuation de la motivation, le niveau d'estime de soi de la personne, la manière de faire face aux changements ».

³⁶ *Ibid.*, p. 3.

³⁷ HERMANS K., DECLERQ A., SEYNAEVE T. et LAMMERTYN F., « A la lisière de l'Etat social actif. Une étude sociobiographique sur les jeunes et l'aide des CPAS », *RBSS*, 2004/2, pp. 295-332.

pas perdre de vue l'objectif à long terme, à savoir l'intégration au sein du circuit régulier du travail. A cet effet, il faut un encadrement pendant et après la période d'emploi (...) [sinon] l'emploi social [n']est susceptible [que] de mener à un glissement de l'aide sociale vers l'assurance-chômage. (...) [La] participation active [du jeune] dans la société n'en progressera pas d'un iota³⁸ ». Ce constat (de même d'ailleurs que la typologie des CPAS proposée par les auteurs précités) est partagé par RAEYMAECKERS P. *et alii*, 2009³⁹, dont la recherche, menée conjointement par les équipes des Universités d'Anvers et de Liège, questionne, de manière convaincante bien que, à notre sens, légèrement aseptisée, une thématique assez proche de la nôtre, vu qu'il s'agit pour les auteurs de dresser une sorte de bilan (à vocation propositionnel) des pratiques des CPAS en matière d' « activation durable » de leurs usagers. Cette dernière recherche nous intéresse à plus d'un titre en ce sens qu'elle propose une enrichissante déconstruction-reconstruction du concept d' « activation », avant de se pencher sur les trajectoires concrètes d'activation qui repose à la fois sur une typologisation des carrières professionnelles des bénéficiaires activés par les CPAS belges (à partir des bases de données de la Banque Carrefour)⁴⁰ et sur l'exploitation d'un conséquent corpus d'essence qualitative récolté auprès des CPAS sélectionnés. Dans les pages qui suivront, nous proposerons au lecteur une synthèse des apports fondamentaux de cette étude pour une nouvelle recherche sur le sujet.

Retenons notamment de RAEYMAECKERS P. *et alii* (2009) que, quelque soit le degré d'unanimité des experts belges concernant la définition du concept d'activation, c'est bien le « niveau organisationnel du CPAS⁴¹ » qui joue le rôle le plus important dans la ou plutôt les manières dont sont concrètement matérialisés les dispositifs d'insertion à l'emploi. Si les auteurs démontrent bien que « les dispositifs d'activation sociale des CPAS s'attachent [particulièrement] au travail sur les facteurs [défavorisant l'insertion en emploi] liés à l'attitude des personnes face au travail⁴² », ils indiquent qu'une plus grande attention devrait être accordée à la prise en compte des situations particulières des usagers des CPAS, mais aussi (et à nos yeux,

³⁸ *Ibidem*, p. 329.

³⁹ RAEYMAECKERS P., NISEN L., DIERCKX D, CHAOUI MEZABI D., VRANKEN J. et CASMAN M.-T., *L'Activation au sein des CPAS belges. En quête de parcours durables et de bonnes pratiques*, étude commanditée par le SPP Intégration sociale, novembre 2009, 194 p., http://www.mis.be/be_fr/07/studies/content/DA_final_FR.pdf (dernière consultation le 6/02/2011).

⁴⁰ Datawarehouse « marché du travail et protection sociale ».

⁴¹ RAEYMAECKERS P. *et alii*, *op. cit.*, p. 20.

⁴² *Ibid.*, p. 164. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

surtout) aux effets pervers induits par les politiques structurelles de l'emploi en Belgique.

Au rang des « facteurs liés à l'attitude des bénéficiaires⁴³ », les auteurs relèvent des facteurs « générationnels » tels que l'« absence de modèles sociaux donnés par les parents ou par d'autres proches [empêchant] ces personnes de se projeter dans un imaginaire⁴⁴ » professionnel, le problème des jeunes sans qualification face à un marché de l'emploi raréfié en emploi non qualifié, et la nécessité que se produise un « déclic personnel », si nécessaire au moyen de la contrainte, du mensonge et de la manipulation psychologique et psychologisante⁴⁵.

L'étude recommande de se préoccuper des « facteurs pratiques⁴⁶ » qui se posent en obstacles de l'insertion professionnelle :

- l'absence de permis de conduire (en particulier pour travailler dans une entreprise d'aide-ménagères) ;
- le manque de crèches et de garde d'enfants (ce qui s'apparente à une quadrature du cercle pour les isolés avec enfants à charge sans emploi, non prioritaires pour obtenir une des rares places disponibles, mais également dans l'incapacité de travailler ou de se former en l'absence de garde de leurs enfants) ;
- une offre de formation insuffisante (problématique renforcée par l'" que sont tentés de pratiquer les OISP/EFT « subventionnés selon leur efficacité⁴⁷ » et des sélections à l'entrée « pénalisant à nouveau le public moins outillé que constitue les bénéficiaires des CPAS »).

Plus fondamental, à nos yeux, les auteurs invitent à une réflexion globale sur les « facteurs liés aux politiques de l'emploi », parmi lesquels :

⁴³ *Ibid.*, p. 170.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 173.

⁴⁵ Nous en tenons pour preuve le témoignage recolté au CPASQ, cité à la p. 175 (c'est nous qui soulignons en gras certains passages) : « Je n'y vais pas par quatre chemins : "vous ne voulez pas travailler, vous n'avez plus droit au RIS". (...) **Je préfère les voir en formation qu'à ne rien faire chez eux et à ruminer.** (...) Ils vont d'abord en formation pour ne pas être sanctionnés même si je ne peux pas les sanctionner comme ça, il y a toute une procédure, forcément, **je ne le leur dis pas, parce que sinon, d'emblée, il n'y a plus personne qui m'écouterait et plus personne qui se mobiliserait** ».)

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 175-177.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 177. La situation suivante en est extraite.

- l' « obstacle face auquel nombre d'agents d'insertion se sentent impuissants » que constituent les « pièges à l'emploi », assimilé, dans la bouche d'un agent d'insertion à un « problème de salaire trop bas ». Dès lors, la légitimation de l'intérêt de l'insertion en emploi passe, pour les professionnels de l'insertion, par une mise « en avant [de] la reconnaissance symbolique (...), [de] l'insertion sociale (...) et [de] l'autonomie financière » que peut (mais pas forcément) apporter l'emploi ;
- la « subversion de la mesure article 60⁴⁸ », notamment consécutive à la suppression, en 1998, de la limitation de l'exonération de cotisations patronales aux « nouveaux postes de l'année », se traduisant par le fonctionnement de certains services communaux (« nettoyage, cuisines communautaires »...) avec majoritairement semblable main-d'œuvre renouvelable à satiété, par la sélection systématique des candidats les plus aptes au travail, parfois (souvent ?) au mépris des projets professionnels de ces personnes ;
- la « concurrence entre les CPAS », principalement en RBC, « les employeurs [faisant] pression pour obtenir du personnel sous la mesure la moins chère » (ceci étant à relier aux observations de MORENVILLE C. relatées précédemment) ;
- le fait que pour certaines personnes, non bénéficiaires du CPAS, les contrats « art. 60 » représentent un droit (« ils auraient tendance à venir se faire aider pour pouvoir travailler, parce qu'évidemment, c'est plus facile de trouver un emploi avec ce contrat-là⁴⁹ » pour des personnes non aidées ;
- les « problèmes de statuts, aux marges des opérateurs » (est citée la possibilité de conflit entre les différents contrats encadrant le demandeur d'emploi) ;
- les « relations avec l'ONEM⁵⁰ » particulièrement contre-productives quand elles aboutissent à des conflits sur la définition du nombre de jours de travail permettant une réouverture des droits au chômage ou, plus encore, sur la légalité d'un plan d'embauche proposé par un CPAS ;

⁴⁸ *Ibid.*, p. 166. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 169. *Idem* pour les citations suivantes jusqu'à la prochaine référence.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 170.

- les complications liées à la présence de plans d'embauche pas forcément compatibles (PTP, SINE, ACTIVA, ...), entraînant des problèmes administratifs, notamment quand la personne déménage.

Si cette intéressante étude évoque bien la problématique de la précarité matérielle et la faible diversité des emplois proposés, nous trouvons problématique que, comme lorsque l'on dit vouloir savoir si « les allocations de chômage sont trop généreuses⁵¹ » en Belgique, l'on se taise sur la question des volumes d'emplois disponibles. En vérité, les auteurs évoquent bien cet aspect, mais au lieu de le traiter dans les « facteurs politiques », ils le situent au niveau des « facteurs liés à l'attitude des bénéficiaires ». Ceci nous semble dénoter un choix (non explicité) idéologique. Loin de nous l'envie de contester qu'il existe un problème de concordance entre offre et demande d'emplois peu qualifiés, mais le fait que cette situation ait apparue dans les 30 dernières années, durant lesquelles le niveau d'études de la population n'a cessé de s'élever, de même que l'existence d'un chômage important même chez les personnes très qualifiées (10% de chômage chez les titulaires d'un doctorat), nous permet d'affirmer que les racines de la situation actuelle se trouvent tout autant (si pas plus) dans les changements structurels de l'offre d'emploi (celle-ci directement impactée par le recours généralisé à l'automatisation) que dans les problèmes de qualification de la main-d'œuvre disponible. Expliquer ce problème complexe par la seule responsabilité des « jeunes sans qualification » est fallacieux et participe pleinement du courant politico-idéologique consistant à individualiser, voire à naturaliser, les problèmes sociaux.

Dans leurs recommandations, les auteurs, rappelant que l'« emploi durable n'est pas assimilé au travail intérimaire et doit dès lors de préférence être de longue durée⁵² » (belle tautologie !) et « permettre de combiner la sphère privée à la situation d'emploi », s'attachent à répondre à la question de « savoir quelle chance quelqu'un a-t-il d'aboutir dans une carrière durable à la fin d'une mesure d'activation », au travers de l'analyse quantitative de trajectoires de sortants de l'ISP en CPAS (sur la période 2003-2006).

D'un point de vue méthodologique, il convient de noter l'intérêt (et les limites) de la typologie de sept modèles professionnels » utilisée par les auteurs (cf. tableau 1 ci-

⁵¹ Thème du débat « Mise au point » diffusé par la RBTF (la Une) le dimanche 23/10/11.

⁵² RAEYMAECKERS P. *et alii*, *op. cit.*, p. 179-180. Les situations suivantes en sont extraites.

dessous, en prenant soin de préciser que le type « carrière durable » correspond au travail à temps plein, mais aussi à temps partiel et indépendant). Notons toutefois, comme élément négatif, que les auteurs ne précisent ni la composition, ni l'étendue de leur échantillon ou de la population étudiée.

Tableau 1 : « typologie des carrières » (RAEYMAECKERS P. *et alii*, *op. cit.*, p. 180)

| Typologie des carrières | % du total |
|--|-------------------|
| Carrière durable | 19,3 |
| Carrière durable interrompue | 7,2 |
| Carrière non durable | 28,3 |
| Carrière non durable interrompue | 18,8 |
| Revenu d'intégration | 8,2 |
| Allocation (pension, invalidité ou interruption de carrière) | 12,9 |
| Activation ONEM | 5,3 |

« Tableau 2 : type d'emplois durables » (*ibid.*)

| Type d'emplois | % du total |
|------------------------|-------------------|
| Emploi à temps plein | 62,4 |
| Emploi à temps partiel | 32,0 |
| Emploi d'indépendant | 5,7 |

Du point de vue des résultats (cf. tableaux 1 et 2), relevons que seul 19,3% de l'échantillon aboutit à une carrière durable au terme d'un emploi de type « article 60§7 ». Et ce ne sont que 62,4% du pourcentage précité qui décroche un contrat à

temps plein. Les auteurs ne fournissent pas d'explication particulière de la paradoxale sortie d'une procédure d'activation en CPAS vers... le RIS (pour 8% de l'échantillon total !) : à première vue, il pourrait s'agir de personnes non admises au (ou rapidement exclues du) droit aux allocations de chômage et n'ayant d'autre recours que de « retourner » au CPAS. Et nous trouvons particulièrement interpellant l'observation selon laquelle 12,9% de l'échantillon se range dans la catégorie « allocation (pension, invalidité ou interruption de carrière) ». Si l'on suppose que les usagers de CPAS âgés de plus de 60 ans sont majoritairement dispensés de la preuve de la disposition au travail (et donc de la participation à un suivi ISP) en vertu du critère d'équité prévu dans la loi relative au DIS, si l'on suppose également que le droit à l'interruption (légale) de carrière s'ouvre principalement aux travailleurs inscrits dans un emploi durable, on peut légitimement craindre que cette proportion (presque identique à celle aboutissant à un contrat « temps plein » dans une « carrière durable » !!!) se retrouve en fait frappée d'invalidité. Malheureusement, les auteurs ne nous disent rien de la répartition de cette population entre les différents types d' « allocations » mentionnés. Etant entendu que les travailleurs intérimaires connaissent proportionnellement plus d'accidents de travail que la moyenne des travailleurs (DAUBAS-LETOURNEUX V., 2009), il serait intéressant que des chercheurs se penchent sur les taux d'accident de travail dans les emplois de type « art. 60§7 » et « art. 61 ».

Au niveau des recommandations ensuite, dans un sous-chapitre s'intéressant aux « bonnes pratiques⁵³ », nous avons relevé diverses informations susceptibles de pouvoir être vérifiées dans le cadre d'une recherche empirique ou faisant écho à des observations déjà relevées dans d'autres sources. En vrac, sont évoqués :

- les conflits qui peuvent opposer travailleurs sociaux et agents d'insertion sur la pertinence d'une orientation ;
- la suprématie de l'insertion professionnelle et de la formation comme modalités d'intégration et d'activation (par rapport à des formes d' « activation sociale », « parent pauvre des politiques d'activation ») ;
- la rareté de la réflexion à moyen et long terme sur les « obstacles pratiques, tels que le manque de crèches, le déficit de mobilité... » ;

⁵³ *Ibid.*, pp. 183-190. Les citations suivantes en sont extraites.

- « de grandes différences relatives à la diversité des emplois que les CPAS peuvent proposer » ;
- la nécessité « que des bénéficiaires obtiennent la possibilité d'acquérir des compétences techniques, et ce dans différents secteurs (construction, horeca, service des espaces verts, etc.) » ;
- les bonnes (mais peu fréquentes) pratiques que constituent les pratiques d'« accompagnement intensif, tant sur qu'en dehors du lieu de travail », l'imposition de « descriptions de fonctions claires de la part d'un employeur, préalablement à toute proposition d'article 60§7, et l'interdiction d'une trop forte proportion d'emplois en article 60§7 dans un même service » ;
- « certains CPAS signalent privilégier l'article 60§7 pour le secteur public et le privé non lucratif, d'une part pour favoriser ces secteurs, d'autre part pour éviter de favoriser l'utilisation de postes précaires par les entreprises. Certains estiment par ailleurs que l'emploi de la mesure article 61 constitue une meilleure alternative dans la mesure où le contrat est signé entre l'employeur et le bénéficiaire, ce qui permet sa prolongation et non un peut-être plus hypothétique renouvellement, et parce que l'écart financier entre l'article 61 et d'autres mesures d'activation pouvant lui succéder est moins important, gage de continuité du contrat » ;
- « la quantité de secteurs citée dans nos interviews est grande, les plus populaires étant le service des espaces verts, le bois et la construction, et l'horeca ».

Un mot encore sur l'étrange conclusion de l'étude précitée, eu égard aux résultats présentés : « le contrat sous article 60§7 s'avère à cet égard un excellent outil. (...) Cette réglementation sur l'article 60§7 permet une liberté de traitement suffisante pour fournir au bénéficiaire une activité personnalisée et adaptée ». Outre que cela est incertain dans l'exercice du contrat « article 60§7 » (s'il s'agit de répartir dans une offre préexistante et peu diversifiée une demande surnuméraire et très diversifiée), nous nous permettons de déduire des résultats chiffrés de l'étude, à titre d'hypothèse à tout le moins, que la sortie du dispositif vers l'emploi stable, au sens d'une activité rémunérée à un montant supérieur au RIS, dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée, à temps plein, est une trajectoire possible mais minoritaire, et que, dès

lors, la majorité des usagers de CPAS passés par un « article 60§7⁵⁴ » aboutissent au mieux à une « carrière non durable », au pire à l'invalidité, ou restent prisonniers du labyrinthe de l'insertion que semble constituer le va-et-vient institutionnalisé entre CPAS et ONEM.

f) Les Radioscopie[s] des politiques d'insertion socio-professionnelles dans les CPAS wallons, une démarche d'auto-analyse systématique et riche en enseignements

S'interroger sur le devenir des personnes mises à l'emploi dans le cadre d'un « article 60§7 » ou d'un « article 61 », c'est aussi l'exercice auquel se prête, chaque année depuis 2002 (dans les premières études avec la collaboration de l'ULg), le Service Insertion Professionnelle de la Fédération des CPAS (wallons), au travers de leurs *Radioscopie[s] des politiques d'insertion socio-professionnelles dans les CPAS wallons*. Nous nous sommes particulièrement intéressé au bilan des premières études réalisé par LEMAÎTRE S. (2005) et à la dernière édition de ces radioscopies (2010).

En 2005, LEMAÎTRE S. publie, dans la *Revue Belge de Sécurité Sociale*, un article⁵⁵ qui entend faire le point sur les enseignements de 4 enquêtes menées avec la collaboration du Service de sociologie générale de l'ULg. Il s'agit, comme le résume justement SZOC E., de :

- « questionnaire[s] envoyé[s] annuellement dans tous les CPAS wallons abordant les moyens mis en œuvre dans le cadre de l'insertion, les dispositifs mis en place et le nombre de bénéficiaires concernés;
- une recherche qualitative menée en 2002 sous la forme de 37 entretiens semi-directifs avec des mandataires, des responsables de centres et des travailleurs sociaux ;

⁵⁴ Rappelons que RAEYMAECKERS *et alii*, 2009, ont exclu le dispositif « article 61 » de leur étude.

⁵⁵ LEMAÎTRE S., « Les CPAS à l'épreuve de l'insertion socioprofessionnelle », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2005/1, pp. 77-93.

- une recherche menée en 2003 auprès des bénéficiaires, associant huit groupes de discussion et une dizaine d'entretiens individuels (soit 91 bénéficiaires) ;
- une étude sur l'impact des politiques de mise à l'emploi par les CPAS, à partir des données disponibles auprès de la Banque Carrefour de la sécurité sociale (BCSS)⁵⁶ ».

Les résultats de ces quatre recherches permettent de dresser une esquisse du travail fourni par les CPAS auprès des personnes perçues comme éloignées du marchés du l'emploi en termes de remise à l'emploi mais aussi en terme de confiance retrouvée, de reprise d'études, de métier appris, ... Qu'y apprend-on ? Tout d'abord, qu' « au 1^{er} juin 2003, plus d'un tiers des personnes aidées par les [CPAS] wallons était impliqué dans un processus actif d'insertion » (emploi, formation, études de plein exercice). L'auteur parle bien entendu d'insertion professionnelle, vu l'absence de prise en compte des situations d'activation sociale au sens de RAEYMAECKERS P. *et alii*, 2009 (bénévolat par exemple).

Ensuite, l'auteur relève la grande variété de situations des CPAS wallons, tant la structuration des communes, l'économie d'une sous-région, le « tissu social local, l'environnement culturel et politique⁵⁷ » différent d'un point à l'autre de région wallonne. Il en va de même du nombre d'usagers de CPAS, même si, partout, les femmes et les jeunes sont les populations les plus représentées.

Il apparaît également qu'en 2003, plus de la moitié des CPAS wallons disposaient d'un service spécifique d'ISP. En 2003 toujours, au niveau de la remise à l'emploi des usagers, c'est le dispositif « article 60§7 » qui est le plus utilisé. D'après les enquêtes qualitatives menées auprès des bénéficiaires, la perception de ceux-ci est globalement positive, le CPAS étant assimilé à un « kit de survie⁵⁸ ». Derrière cette perception globale filtrent des rapports plus tendus avec l'administration locale et un vécu difficile de la stigmatisation produite institutionnellement.

Tableau 3 : « positions socio-économiques au troisième trimestre 2001 » (LEMAÎTRE S., *op. cit.*, p. 90)

⁵⁶ SZOC E., « [Que devient-on après un article 60 ou 61 ? Des chiffres pour la Wallonie](#) », *Alter Echos*, n° 193, 13/09/05.

⁵⁷ LEMAÎTRE S., *op. cit.*, p. 78.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 85.

| | Art. 60 | | Art. 61 | |
|---------------------------|------------|-------------|-----------|-------------|
| | N | % | N | % |
| Occupé | 408 | 42 % | 34 | 68 % |
| ▪ Salarié | 583 | 40 % | 32 | 64 % |
| - dont plusieurs emplois | 37 | 2 % | 1 | 2 % |
| - dont ALE | 9 | 1 % | / | / |
| ▪ Indépendant | 16 | 1 % | 2 | 4 % |
| - principal | 8 | 0,5 % | 1 | 2 % |
| - complémentaire | 8 | 0,5 % | 1 | 2 % |
| ▪ Salarié et indépendant | 9 | 0,6 % | / | / |
| - Salarié principal | 7 | 0,5 % | / | / |
| - Indépendant principal | 2 | 0,1 % | / | / |
| Demandeur d'emploi | 680 | 47 % | 10 | 20 % |
| Inactif | 83 | 6 % | 3 | 6 % |
| Autre | 84 | 6 % | 3 | 6 % |

Tableau 4 : « positions socio-économiques au troisième trimestre 2001 (partiel) par catégorie d'âge (article 60§7) » (Ibid.)

| | 18-24 | 25-44 | 45-65 | Total |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|
| Un emploi salarié | 43 % | 38 % | 31 % | 37 % |
| Demandeur d'emploi | 46 % | 50 % | 37 % | 47 % |
| Inactif | 1 % | 2 % | 19 % | 6 % |
| Autre | 8 % | 5 % | 7 % | 6 % |

Grâce au croisement des données des CPAS avec celles de la BCSS, les analyses permettent d'obtenir une information sur l'impact des projets d'insertion développés par les CPAS. « Pour les articles 60§7, la BCSS a pu identifier toutes les personnes (...) sous contrat à la fin du dernier trimestre 1998 et fournir leurs « données socioéconomiques » au troisième trimestre 2001, soit trois ans plus tard. (...) En ce qui concerne les articles 61, il a dû être procédé à un échantillonnage⁵⁹ ». Il ressort de l'analyse que « 68 % des anciens travailleurs sous article 61 ont retrouvé un emploi contre 42 % qui ont eu un contrat article 60§7⁶⁰ », les hommes retrouvant plus facilement du travail que les femmes (43 % contre 34 %, après un « art. 60§7 »), de même que les plus jeunes vis-à-vis des plus âgés (cf. tableau 4 où, de manière inexplicite, le taux total d'emplois salariés post-« art. 60§7 » passe de 40... à 37% !). Des données (non précisées) selon lesquelles « 71 % des anciens travailleurs sous article 61 qui ont décroché un emploi salarié travaillent ensuite à temps plein contre 48 % après un article 60§7⁶¹ », l'auteur déduit que « si l'article 61 insère plus, il semblerait qu'il insère également mieux, c'est-à-dire dans un emploi de qualité ». Encore faudrait-il, pour étayer cette affirmation, comparer d'autres paramètres, tels que les niveaux de rémunération, les conditions d'exercice de l'emploi ou encore la distance domicile-lieu de travail liés aux emplois ultérieurs.

⁵⁹ SZOC E., *op. cit.*

⁶⁰ LEMAÎTRE S., *op. cit.*, p. 90.

⁶¹ *Ibid.*, p. 90. Les citations suivantes en sont extraites.

LEMAÎTRE (2005) observe que « la grande majorité des anciens travailleurs sous article 60§7 et 61 retrouvent du travail dans le secteur privé (79 % après un article 60§7 et 94 % après un article 61) ». Et l'auteur de conclure sur l'impérieuse nécessité, pour les CPAS, de « tisser des liens avec les entreprises privées ».

Compte tenu de l'augmentation constante du nombre de personnes prises en charge par les CPAS, de l'imbrication remodelée et intensifiée entre les CPAS et les SPE régionaux et de la contraction relative du marché de l'emploi depuis la 1^{ère} moitié des années 2000, il nous semblait important de donner un écho à la dernière radioscopie (édition 2010) pour contextualiser les résultats précités.

A partir des 192 réponses de CPAS wallons (taux de réponse de 73%, couvrant 85,8% de la population aidée par ces institutions en Wallonie), CHERENTI R. constate tout d'abord une réduction sensible, de 2008 à 2010, du « budget-aide⁶² » alloué à la politique d'insertion dans les CPAS wallons, attribuant celle-ci à la pression financière croissante exercée sur ces institutions qui se traduit sur le terrain par un alourdissement de la charge de travail des assistants sociaux. Remarquons toutefois que ce budget a plus que doublé de 2002 à 2010.

Même si cela s'éloigne de notre objet, il est interpellant de relever la baisse sensible et constante de l'exposé de la politique d'insertion dans les notes de politiques générales (de 81% en 2003, les NPG ne sont plus que 72% en 2010 à consacrer un chapitre à cette mission) Dans le même esprit, remarquons que seuls 57,4% des services d'insertion ont rédigé, en 2010, un rapport d'activités et que, plus étonnant encore, « 49 % des services qui prennent le temps de faire ce rapport d'activités ne le transmettent pas au conseil⁶³ »).

En 2010, ce sont désormais 68% des CPAS wallons qui ont développé un service ISP spécifique (organisé en inter-CPAS dans 30% des cas). Si les AS demeurent les professionnels les plus représentés (45,2%) dans les collectifs de travail de ces services ISP, « en 2010, on peut croiser dans les services d'insertion des gradués en

⁶² Développée par JACQUEMAIN M. dans la 1^{ère} radioscopie de 2002, cette notion correspond au « total des dépenses d'insertion divisé par le nombre total des bénéficiaires (RI + ASE) ». Ce budget-aide passe de 1.083 € en 2002, à 1.475 € en 2004, 2.225 € en 2006, 2.551 € en 2008 et 2.314 € en 2010 (CHERENTI R., *Radioscopie des politiques d'insertion socioprofessionnelle dans les CPAS wallons, Analyse 2010*, Fédération des CPAS, UVCW, septembre 2010, p. 8).

⁶³ CHERENTI R., *op. cit.*, p. 9.

marketing, webmasters, animateurs, infirmières, sociologues, pédagogues, économistes, etc.⁶⁴ ».

Tableau 5 : les partenaires des services ISP des CPAS wallons (CHERENTI R., *op. cit.*, p. 11)

| | 2006 | 2008 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|
| Forem-Conseil | 124 | 137 | 122 |
| EFT | 94 | 85 | 106 |
| MIRE | 81 | 83 | 94 |
| Autre CPAS | 73 | 75 | 85 |
| OISP | 57 | 60 | 73 |
| Forem-Formation | 76 | 73 | 67 |
| Promotion sociale | 61 | 63 | 57 |
| Entreprise d'insertion | 55 | 42 | 46 |
| Awiph | 34 | 27 | 31 |
| Entreprise privée | 36 | 49 | 30 |
| Régie de quartier | 33 | 26 | 23 |
| CEFA | 23 | 21 | 17 |
| IFAPME | 14 | 10 | 12 |
| Autres | 56 | 75 | 49 |

Si l'on constate une collaboration croissante des services ISP avec des partenaires de type EFT/OISP, on peut s'étonner du léger tassement, de 2008 à 2010 en particulier, de la collaboration avec Forem-Conseil (qui demeure malgré tout le partenaire le plus privilégié). Si l'auteur se réjouit des contacts plus élevés entre CPAS, notons qu'il se plaint qu'au plan interne, « ce sont [seulement] 54 % des services d'insertion qui établissent un contact formalisé avec le service social général » de leur CPAS (contre 62% en 2003).

Au niveau de l'analyse des demandes, CHERENTI R. constate que « ce sont 62,5 % des CPAS qui utilisent un outil d'évaluation pour estimer les compétences des bénéficiaires », ce qui lui fait plaider pour que l'on rende « du temps à la relation "travailleur social – bénéficiaire"⁶⁵ ».

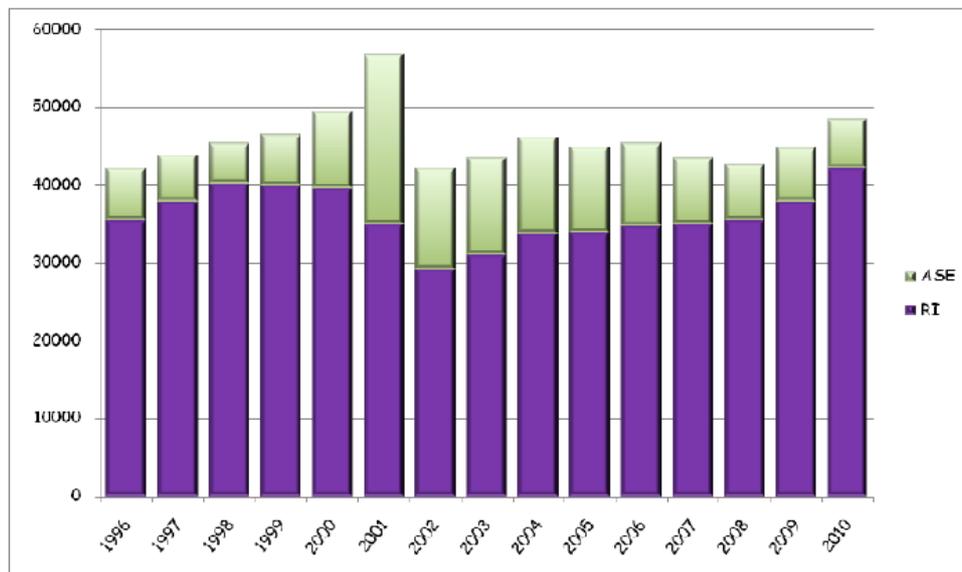
Au niveau des sanctions, CHERENTI R. relève que sur un total de 873 sanctions, 42,8% résultent d'un non-respect du PIIS, 29% d'une non-disposition au travail et

⁶⁴ *Ibid.*, p. 10.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 13.

16,1% d'une fraude. CHERENTI en profite pour tordre le cou au mythe du « bénéficiaire-fraudeur⁶⁶ ».

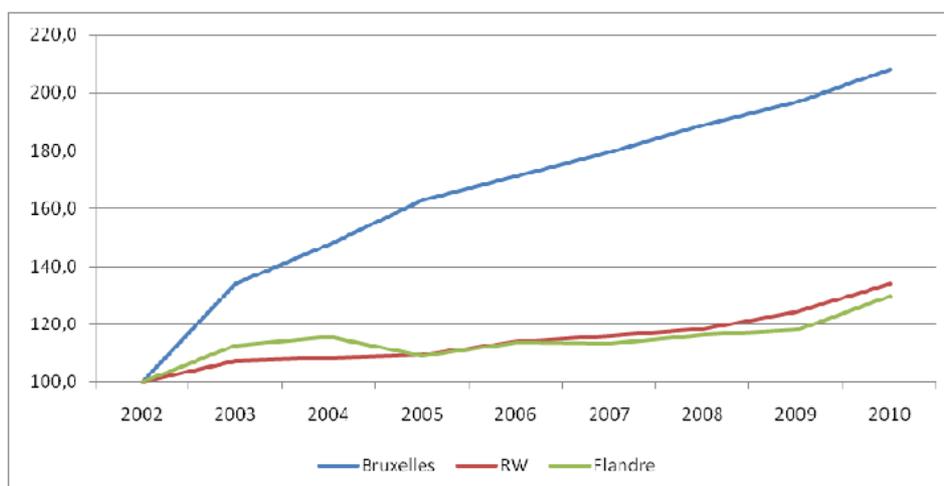
Graphique 1 : évolution des volumes de RIS et d'ASE en région wallonne (CHERENTI R., *op. cit.*, p. 20)



Les statistiques de la Fédération des CPAS wallons indiquent un *quasi* doublement du nombre de bénéficiaires du RIS entre 1990 et 2010. Sur la période 2002-2010, le nombre d'ayant-droit est passé de 29.229 à 42.138, avec une progression de 18,6% sur les 2 dernières années (35.534 usagers en 2008). CHERENTI R., par ailleurs auteur de étude intitulée *Les sanctions Onem. D'une sécurité sociale à une insécurité sociale. Les implications pour les CPAS*, publiée en mars 2010, relève qu'en octobre 2009, c'était 4.500 chômeurs wallons sanctionnés qui étaient secourus par un CPAS wallon (11.200 sur toute l'année 2009 !), confirmant par là même l'explosion du nombre de sanctions ONEM que le CSCE a prédit et n'a eu de cesse de dénoncer depuis l'instauration du DISPO. A noter, le tassement du nombre d'ASE, passé de 12.898 en 2002 à 6.374 en 2010.

Graphique 2 : « Evolution du RI[S] par région » (CHERENTI R., *op. cit.*, p. 17)

⁶⁶ *Ibid.*



Après avoir objectivé les répartitions des usagers des CPAS entre les différentes sous-régions wallonnes, CHERENTI R. nous fournit une illustration éclatante de l'explosion du nombre de personnes aidées en région de Bruxelles-Capitale, par rapport aux 2 autres régions du pays. Il apparaît en effet que, de 2002 à 2010, le nombre de bénéficiaires du RIS y a plus que doublé.

Graphique 3 : évolution du nombre d'art. 60§7 en Wallonie (CHARENTI R., *op. cit.*, p. 24)

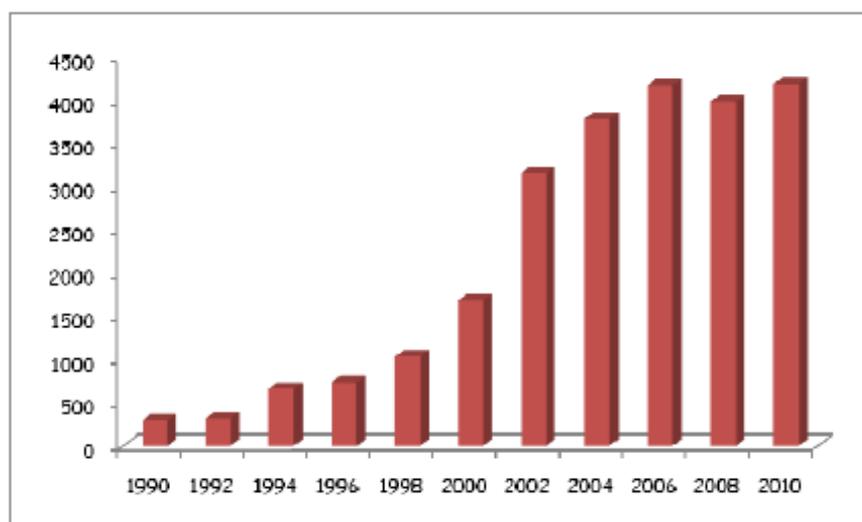


Tableau 6 : les autres mises à l'emploi en Wallonie en 2010 (CHARENTI R., *op. cit.*, p. 26)

| | art. 61 | activa | PTP | sine | intérim d'insertion |
|------|---------|--------|-----|------|---------------------|
| 2010 | 423 | 367 | 170 | 306 | 0 |

Venons-en maintenant à la partie de l'étude qui concerne spécifiquement l'insertion par l'emploi. « L'outil d'insertion professionnelle par excellence dans les CPAS, c'est

bien évidemment celui qui est donné par l'art. 60 par.7 de la loi organique des CPAS⁶⁷ » : en effet, en 2010, ce sont 4.195 personnes qui ont bénéficié d'une mise à l'emploi par le biais de ce dispositif, contre 423 en « art. 61 », 367 dans le cadre d'une mesure Activa, 170 dans le cadre d'un PTP et 306 via le dispositif SINE. Ce sont 10 fois plus de personnes qui sont mis à l'emploi sous « art. 60§7 » que sous « art. 61 ». Et si l'on compare le nombre de mises à l'emploi (5.461) par les CPAS wallons en 2010 par rapport au nombre total d'ayant-droits aidés (48.512 RIS ou ASE) cette année-là, on observe que la mise à l'emploi concerne un peu plus de 11% du nombre de personnes aidées financièrement par les CPAS wallons. L'observation de l'évolution du nombre d' « art. 60§7 » dans le temps en Wallonie démontre une véritable exploitation du dispositif à partir de 2002, soit à partir de l'exécution de la nouvelle loi relative au droit à l'intégration sociale.

Le fait que CHERENTI R. se réfère aux données de LEMAÎTRE S. pour valoriser l' « art. 61 » comme « meilleur outil d'insertion durable⁶⁸ » et l'« art. 60 par. 7 dans le privé commercial » comme « moins bon outil d'insertion durable » nous indique que les radioscopies postérieures à l'article paru dans la *Revue Belge de Sécurité Sociale* (2005) n'ont plus cherché à croiser les données des CPAS avec celles de la BCSS. Dans une note de bas de page, CHERENTI R. explique que « cet outil [art. 60§7 dans le privé commercial], selon les différentes estimations, permet une insertion durable dans 13 à 15 % des cas. Raison pour laquelle, la Ministre de l'Action sociale, Eliane Tillieux, a décidé de ne plus le subsidier ».

Tableau 7 : « l'art. 60§7 en région wallonne par secteurs » (CHERENTI R., *op. cit.*, p. 26)

| | CPAS | asbl | commune | économie sociale | entreprise privée | autres |
|------|------|------|---------|------------------|-------------------|--------|
| 2001 | 51 % | 25 % | 14 % | - | 3 % | 9 % |
| 2002 | 47 % | 19 % | 14 % | - | 8 % | 12 % |
| 2003 | 42 % | 20 % | 15 % | 10 % | 9 % | 4 % |
| 2004 | 38 % | 19 % | 15 % | 14 % | 9 % | 5 % |
| 2006 | 39 % | 16 % | 16 % | 17 % | 7 % | 5 % |
| 2008 | 36 % | 18 % | 15 % | 18 % | 5 % | 8 % |
| 2010 | 36 % | 17 % | 16 % | 20 % | 3 % | 8 % |

CHERENTI R. nous offre une vue globale de la répartition des « art. 60§7 » entre différents secteurs. On y apprend que les CPAS sont les principaux pourvoyeurs de contrats « art. 60§7 », plus d'un tiers du volume global y étant mis à l'emploi. Pour

⁶⁷ *Ibid.*, p. 24.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 25. Les citations suivantes en sont extraites.

quel type d'activité ? Une illustration nous en est donnée dans l'étude : « de plus en plus, les CPAS ont recours à l'art.60 par.7 dans leur propre service d'insertion. Ainsi, 59 personnes travaillant dans les services d'insertion ont un engagement "art.60 par.7". Ajoutons que pour la majorité, ceux-ci sont du personnel administratif⁶⁹ ». Le 2^{ème} secteur pourvoyeur d'emplois « art. 60§7 » est celui de l'économie sociale (hors asbl⁷⁰) connaît, depuis 2003, une demande croissante de ce type d'emplois subsidiés : « le secteur de l'économie sociale occupe 20 % des art. 60. Pour ce secteur, les CPAS sont subsidiés pour l'entièreté du salaire. La progression est donc "logique". Toutefois, les CPAS regrettent le grand turn-over dans le secteur. Très peu d'insertion professionnelle durable est envisagée en économie sociale. On peut le regretter⁷¹ ». A noter la baisse constante de la part d'art. 60§7 engagés par des entreprises privées qui, tout comme « le nombre croissant de conflits et de procès lors de ces mises à disposition », légitime en partie la décision de la ministre Tillieux de ne plus subsidier ce genre d'utilisation.

Tableau 8 : « Récapitulatif pour les mises à l'emploi » (*Ibid.*, p. 30)

| | 2006 | 2008 | 2010 |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Art. 60 par. 7 | 4 175 | 3 988 | 4 195 |
| Art. 61 | 450 | 534 | 423 |
| Activa | 527 | 525 | 367 |
| PTP | 166 | 243 | 170 |
| Sine | 222 | 259 | 306 |
| Intérim insertion | 18 | 3 | 0 |
| Prestation régulière intérim | 357 | 561 | 380 |
| ALE | 415 | 579 | 876 |
| eux-mêmes | 1 525 | 1 646 | 1536 |
| sans subside | 454 | 545 | 794 |
| TOTAL | 8 309 | 8 883 | 9 047 |

Par ailleurs, CHERENTI R. constate que « mis à part le Sine, toutes les [autres] formes de mise à l'emploi [subsidiées] sont à la baisse⁷² ». Le fait que les « art. 61 », de même que les « art 60§7 dans le privé commercial », soit moins nombreux en

⁶⁹ *Ibid.*, p. 10.

⁷⁰ Notons que le cumul des pourcentages du secteur « asbl » et du secteur « économie sociale » qui, dans un sens large, comprend normalement les asbl, en fait le plus gros employeur d'art. 60§7 en région wallonne, détrônant (de peu) les CPAS.

⁷¹ CHERENTI R., *op. cit.*, p. 26.

⁷² *Ibid.*, p. 27. Les citations suivantes en sont extraites.

2010 qu'en 2008, « laisse entendre que les CPAS travaillent moins avec les entreprises privées (...) [et qu']en cette période de crise (...) les entreprises sont moins sensibles aux politiques d'engagement ». Plus encore, de la diminution globale des mises à l'emploi subsidiées non « art. 60§7 », l'auteur déduit « que la démultiplication des mesures avec, à chaque fois, des modes opératoires différents, n'est pas de nature à simplifier la compréhension des uns et des autres, ni à faciliter dès lors "l'ingénierie sociale" à dispenser pour proposer des emplois. Raison pour laquelle, les trois fédérations du pays revendiquent une simplification des mesures pour n'en avoir plus qu'une ou deux, mais facilement applicables pour TOUS ».

Trois observations nous semblent encore particulièrement intéressantes à pointer et/ou à discuter.

Premièrement, CHERENTI R. évoque le cas des « mises à l'emploi sans subside⁷³ », catégorie étrangement absente dans le reste de la littérature relative à l'ISP en CPAS et passée sous silence dans les statistiques du SPP intégration sociale. Cette catégorie se décline sous 2 formes : d'une part, les « mises à l'emploi faites par un démarcheur en entreprise sans qu'il y ait d'intervention financière du CPAS » et, d'autre part, les « personnes qui retrouvent par elles-mêmes le chemin de l'emploi ». On peut d'autant plus s'étonner du silence des chiffres officiels (hors ceux produits par la Fédération des CPAS wallons, mais pas présentés comme suit) sur cette catégorie que, si l'on cumule le nombre de personnes qu'elle concerne en 2010 avec celui des intérimaires réguliers (« prestation régulière intérim »), on arrive au nombre de 2.710 usagers de CPAS qui retrouvent un emploi sans intervention (financière) d'un CPAS, ce qui représente 49,6% des mises à l'emploi subsidiées. Par ailleurs, si l'on totalise le nombre de personnes ayant trouvé un emploi par eux-mêmes, celui des intérimaires réguliers et celui des personnes prestant en ALE, en supposant que ces 2 dernières catégories concernent des personnes qui ont certainement trouvé leur « emploi » par elles-mêmes, on en arrive à la conclusion que 30% des mises à l'emploi citées dans le « récapitulatif » ci-dessus résulte de la seule action des usagers eux-mêmes. Ce pourcentage pourrait être plus élevé, notamment en raison de l'absence de statistiques précises de ces phénomènes (une personne retrouvant un emploi et demandant un arrêt du versement de son RIS n'apparaît pas forcément dans ces totaux). Relevons enfin la dénonciation de la pression exercée par

⁷³ *Ibid.*, pp. 27-28. Les citations suivantes en sont extraites.

« certains CPAS (rare fort heureusement) [visant à] renoncer à un CDI dans une entreprise (...) (CDI proposé par l'entreprise elle-même sans subside) et [à] demander plutôt à l'entreprise d'opter pour un CDD subsidié afin, au terme du contrat, de renégocier un autre emploi subsidié ».

Deuxièmement, un pourcentage croissant (16,6%) du public des CPAS wallons est dispensé de travailler. Les motifs de ces dispenses sont : la poursuite d'études (45,7%), les problèmes de santé (30,5%), les problèmes familiaux (7,5%), l'âge, l'apprentissage du français, l'absence de permis de travail et les problèmes liés au logement. Il serait intéressant de voir si ces pourcentages sont équivalents en RBC.

Troisièmement, et ceci est valable également pour toutes les statistiques en matière d'ISP en CPAS, « le chiffre de 9 047 bénéficiaires est un chiffre à un moment donné. Les CPAS gèrent beaucoup plus que ce chiffre durant une année. Une extrapolation à partir des chiffres donnés par la Commission Insertion professionnelle nous permet d'estimer que sur une année un CPAS gère 210,5 % de bénéficiaires de plus que ceux pris en compte au 1er janvier. Soit pour l'ensemble de la Région wallonne non plus 9 047 mais bien 19 044 bénéficiaires sur l'année⁷⁴ ». Le travail réalisé par les CPAS, de même que le degré d' « activation » de leur public, est encore plus important vu qu'il convient d'y ajouter les 5.459 usagers inscrits en formation (principalement pré-qualifiante) et les 6.537 usagers inscrits aux études secondaire ou supérieure) au 1^{er} janvier 2010⁷⁵.

⁷⁴ *Ibid.*, pp. 30-31.

⁷⁵ L'analyse citée ne permet de distinguer les études et les formations débutées par la seule volonté des usagers, de celles entamées à l'initiative (sous la pression ou sur les conseils) d'un CPAS ou d'un autre opérateur du marché de l'emploi.

2. Conclusions : que rechercher encore au niveau de l'ISP en CPAS ?

Au terme de cette revue de la littérature, il convient de se poser la question de ce qu'il reste à découvrir à propos de la manière dont se déploient les dispositifs de mise à l'emploi des CPAS, des causes et de leurs conséquences, au niveau individuel, institutionnel et macroéconomique.

S'il fallait délimiter un territoire de recherche à privilégier, ce serait principalement pour combler certains manques au niveau de l'information disponible. Vu l'existence d'analyses plus fouillées en Wallonie, en Flandre et au niveau national, analyses susceptibles d'offrir autant de points de comparaison, il semble que le territoire de la RBC (ou plutôt, les CPAS relevant des matières bicommunautaires, de la COCOM) offre un terrain idéal d'investigation.

La première chose à faire, quelles que soient les questions plus spécifiques auxquelles il s'agirait de répondre dans une enquête empirique, serait d'exploiter les statistiques officielles produites par le SPP intégration pour déterminer si (et en quoi) le développement du nombre d'utilisateurs (en soi et par rapport aux évolutions démographiques globales), d'ouvertures du droit au RIS ou à l'ASE, de mises à l'emploi via les différents dispositifs est aussi spécifique que le laisse supposer le graphique 2. Dans une semblable perspective de contextualisation (et d'actualisation⁷⁶) générale, il serait utile de comparer ces évolutions avec celles du nombre de chômeurs complets indemnisés et d'emplois disponibles sur la période, de manière à voir dans quelle mesure les mises à l'emploi via les CPAS bruxellois sont plus ou moins corrélées avec les mouvements de contraction et de croissance du marché de l'emploi belge et bruxellois. Ces statistiques, croisées avec celles de l'Observatoire de la santé et du social⁷⁷, pourraient, enfin, fournir des éléments d'objectivation d'une hypothétique hétérogénéité infrarégionale entre les 19 communes qui composent le territoire de la RBC. Il serait en effet intéressant de savoir si les CPAS des communes faisant partie du « croissant pauvre », déchirées

⁷⁶ En effet, depuis LIBERT 2006b, le nombre d'ayant-droit au RIS ou à l'ASE en RBC est passé de 30.828 en décembre 2005 à 39.422 en juillet 2010 (dernières statistiques disponibles pour l'ASE), le nombre de personnes mises au travail par les CPAS de la RBC s'élevant alors à 2.840 (soit à peine une centaine de plus qu'en 2005), dont 2604 sous contrat « art. 60§7 » (source : <http://www.mis.be/be-fr/publications-etudes-et-statistiques/statistiques>).

⁷⁷ Notons que le site web du SPP Intégration sociale promettait la mise à disposition d'un outil de « cartographie » particulièrement prometteur pour ce genre d'analyse comparative... pour l'été 2011.

entre des recettes fiscales plus faibles et des dépenses sociales théoriquement plus élevées, utilisent de manière différenciée les dispositifs de mises à l'emploi mis à leur disposition.

Sur le terrain de la RBC, l'approche microsociologique de type ethnographique développée par Isabelle LACOURT nous semble avoir rempli son objectif, à savoir offrir une description précise des fondements législatifs et référentiels et des modalités de l'institutionnalisation de services spécifiquement dédiés à la gestion de l'insertion professionnelle dans les CPAS bruxellois. Mais il nous semble que ses recherches n'ont pas épuisé le potentiel que contient sa référence aux thèses de Denis CASTRA, psychosociologue théoricien de la méthode IOD qui considère que les services d'insertion professionnelle français font la part belle à la normalisation des comportements de recherche d'emploi, plutôt qu'à l'amélioration du « matching » entre offre et demande d'emploi par un travail aussi important de rapprochement de l'offre d'emplois de la demande existante, et il nous semble possible d'affiner en ce sens la compréhension des objectifs de ces services (de leurs agents et de leurs outils) et dès lors d'améliorer l'évaluation des pratiques développées pour y répondre.

Empruntant à VRANCKEN et MACQUET (2006⁷⁸) la notion de « travail sur soi », et à LIBERT (2006a) celle de « travail sur l'image de soi », les « référentiels méthodologiques proposés aux CPAS entretiennent un rapport particulier au temps : ils renvoient à une temporalité du long terme. L'accent mis sur le "suivi", sur l'"évaluation continue", l'outil "ligne du temps", mais aussi le fait que ces départements axent leur travail autour de la notion de "projet"⁷⁹ ». De la confrontation des résultats de LACOURT avec ceux de LIBERT (2006a, 2006b) naît l'hypothèse (qu'il s'agirait de vérifier) que l'activation ne consisterait pas à agir par soi-même en définissant un projet personnel, mais bien plutôt à « être agi par d'autres⁸⁰ ». En effet, si, en 2005, 14.927 personnes (48,42% des 30.828 bruxellois aidés financièrement par un CPAS) étaient inscrites dans un suivi ISP, il n'y eut que « 3.602 insertions⁸¹ » en emploi (subventionné ou non). Il apparaît dès lors que, pour

⁷⁸ VRANCKEN D. et MACQUET C., *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Paris, Belin, 2006, cité in LACOURT I., *op. cit.* p. 9.

⁷⁹ LACOURT I., *op. cit.*, p. 10.

⁸⁰ ALALUF M., *Le dictionnaire du prêt-à-penser. Emploi, protection sociale et immigration, les mots du pouvoir ?*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 2000, p. 17.

⁸¹ LIBERT V., *op. cit.*, 2006a, p. 29.

3 usagers sur 4 « jugés aptes à entrer dans un processus d'insertion⁸² », le seul travail proposé a consisté... à « calmer le jobard » qui était en eux en... travaillant sur soi.

De manière plus large, sur les mécanismes de sélection à l'entrée dans un suivi ISP et (au-delà à la mise à l'emploi), il serait également avantageux de se référer aux théories sociologiques de l'écrémage (HOUZEL Y., OUTIN J.-L., RAMAUX C., 2000 ; GEORGES N., 2007), ceci d'autant plus que certains signes d'une sélection des plus employables des inemployables, contraire à un objectif parfois affiché de discriminer positivement les plus éloignés de l'emploi, apparaissent dans MORENVILLE C. (2008) et RAEYMAECKERS P. *et alii* (2009). Dans le face-à-face « usager-agent d'insertion », est-il concevable de refuser un emploi proposé ? Si oui, avec quelles conséquences sur la suite du suivi. Les agents d'insertion pensent-ils que, quel que soit le projet professionnel d'une personne, n'importe quel emploi est bon à prendre à partir du moment où la rémunération qu'il procure permet d'espérer sortir de la précarité ?

En ce qui concerne les conditions réelles de travail (et d'emploi) lors des mises à l'emploi, la littérature apparaît clairement muette. A notre connaissance, si quelques études se sont bien fixées pour objectif d'analyser la « qualité » des trajectoires sur le marché du travail au sortir d'une mise à l'emploi subsidié, aucune ne traite spécifiquement des activités proposées (voire imposées) aux « art. 60§7 et 61 », des compétences qui y sont mobilisées (ou non), des difficultés éventuelles de l'intégration de travailleurs temporaires dans des collectifs de travail caractérisés, parfois (dans les administrations et écoles communales et dans les CPAS), par de fortes protections statutaires et barémiques. A ce sujet, des difficultés d'ordre méthodologique se dressent en effet, expliquant sans doute l'absence mais pas l'impossibilité) d'études sur le sujet :

- les usagers sociaux des CPAS étant souvent dans un rapport de « mise sous tutelle⁸³ » ou, à tout le moins, dans une position faible dans leur rapport asymétrique à l'institution, peuvent craindre de témoigner de situations conflictuelles ou négatives à partir du moment où ils sont inscrits dans un suivi ISP ou dans un emploi leur assurant, malgré tout, une plus-value matérielle.

⁸² LACOURT I., *op. cit.*, p. 11.

⁸³ Lire à ce propos BINGEN A. & LEBRUN M., *op. cit.*

Les enquêtes qualitatives vues (HERMANS K. *et alii*, 2004 ; LEMAÎTRE S., 2004) semblent faire l'impasse sur cette "envie de ne pas cracher dans la soupe", bien naturelle quand on connaît les stratégies de séduction et d'appropriation de la relation d'aide des personnes victimes d'un processus de « disqualification sociale » (PAUGAM S., 2000) ;

- les agents d'insertion et l'institution CPAS elle-même peuvent être aveuglés par la « routine » ou tentés de masquer les dysfonctionnements qui se produisent dans leur travail quotidien ;
- de manière générale, une enquête qualitative présentée comme appuyée par la hiérarchie d'un CPAS peut susciter la méfiance, tant des usagers que des travailleurs sociaux, tant est courante la confusion induite entre évaluation et contrôle dans les pratiques de management ;
- enfin, les situations les plus emblématiques d'un problème survenu lors d'une mise à l'emploi (imaginons qu'un usager soit exclu du droit à l'intégration sociale sur base de la non-disposition au travail parce que renvoyé à la demande de l'utilisateur dans le cadre d'un emploi particulièrement précaire) peuvent difficilement être atteintes, ces personnes n'étant dès lors plus en contact avec l'institution.

Une manière de surmonter ces difficultés méthodologiques serait de s'appuyer sur l'expérience, la mémoire (et la légitimité acquise aux yeux des usagers) des organisations locales de défense des droits des usagers. Une autre serait de bénéficier d'une pleine collaboration avec les agents des services sociaux et ISP et d'une liberté restreinte dans la manipulation des bases de données des CPAS afin d'identifier les cas de retrait d'aide financière consécutives à un suivi ISP avorté. Une troisième, nécessitant un engagement particulier de l'équipe de recherche, serait de pratiquer ou l'« observation-participation⁸⁴ » (en se faisant engager comme agent d'insertion ou en devenant usager selon le groupe que l'on veut comprendre) ou la « participation-observation » (en s'appuyant sur l'analyse d'alliés "dans la

⁸⁴ Pour une explication plus détaillée des deux techniques d'observation du réel sociologique, se référer notamment à GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001 (11^{ème} édition), pp. 773-774.

place"), tout en veillant à « ne pas substituer les délices faciles de l'exploration de soi à la confrontation avec les réalités rugueuses du terrain⁸⁵ ».

Un aspect de la mise à l'emploi est à peine effleuré par la littérature existante : il s'agit de l'analyse des emplois proposés dans le cadre des dispositifs étudiés. Certes, CHERENTI R. nous offre une répartition des emplois « art. 60§7 » selon les secteurs (mais quid des « art. 61 » ?). L'une ou l'autre étude évoque des filières d'emplois privilégiées (le travail administratif dans les services ISP eux-mêmes chez CHERENTI R., 2010, des emplois dans le « nettoyage, les cuisines communautaires », les « espaces verts, le bois et la construction, et l'horeca » chez RAEYMAECKERS P. *et alii*, 2009). Mais nulle part n'apparaît une description précise des secteurs d'activité et des activités professionnelles offertes, comme si l'on se souciait à peine de s'assurer qu'ils correspondent aux projets professionnels des usagers, pourtant « co-»construits grâce de multiples techniques.

Pourtant, l'existence d'une pression à combler les attentes inassouvies du marché de l'emploi (des services presque entiers fonctionnant seulement avec des « art. 60§7 », dans les administrations communales d'après RAEYMAECKERS P. *et alii*, 2009, comme dans les entreprises privées selon les propos de CHERENTI recueillis dans MORENVILLE C., 2008), de même que la révélation du pourcentage élevé de personnes aboutissant, au sortir du dispositif, à une allocation d'invalidité, légitiment l'hypothèse (qu'il s'agirait évidemment de con/infirmier ou nuancer) selon laquelle une proportion élevée de contrats « art. 60§7 » et « art. 61 » concernent des emplois à réaliser dans des conditions telles qu'un chercheur d'emploi « classique », même activé, n'accepterait pas. Notons, pour étayer cette hypothèse que, de l'aveu de responsables actifs de services ISP rencontrés dans une phase exploratoire, des collaborations avec des représentants particulièrement négligents dans le secteur bruxellois du nettoyage ont été rompues suite aux constats des conditions de travail inhumaines proposées aux usagers. Rappelons également la reconnaissance, par le secrétaire du CPAS d'Ixelles dans l'article de MORENVILLE, de l'existence d'expériences négatives se traduisant notamment par un non-respect des conditions de travail. Soulignons enfin le « n'importe quoi (...) proche de l'esclavage » relevé dans GENARD et LACOURT, 2005). Si l'arrêt des conventions problématiques peut nous rassurer sur la marge de manœuvre dont disposent les services ISP, reste qu'

⁸⁵ BOURDIEU P., « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 150, 2003, p. 44.

« il ne faut jamais dire jamais » et que ce qui s'est produit dans le passé (pendant de longues années !) peut très bien se reproduire dans le futur, voire dans le présent, pour peu que les CPAS n'y prennent (plus) garde. Seul un examen attentif, une véritable « inspection sociale », peut permettre aux CPAS de connaître la situation des partenaires conventionnés. Le font-ils, régulièrement ?

Terminons cette esquisse des possibilités d'un programme de recherche original et audacieux en matière d'ISP en CPAS par l'examen des manques à combler dans le domaine de l'analyse des trajectoires postérieures aux mises à l'emploi.

- RAEYMAECKERS P. *et alii*, 2009, ont analysé, en Belgique, les taux d'emploi d'un échantillon de sortants du dispositif « art. 60§7 » sur la période 2003-2006 et aboutissent au pourcentage de 26,5% de personnes débouchant sur une « carrière durable » (« interrompue » ou non) ;
- LEMAÎTRE S. (2004), en tenant compte de l'ensemble des personnes référencées comme travaillant en « art. 60§7 » en Wallonie à la fin 1998, et en observant leur position au 3^{ème} trimestre 2001 sur le marché de l'emploi, arrive au résultat de 42% d'occupés salariés et/ou indépendants (et de 68% pour les ex-« art. 61 ») ;
- CHERENTI R. (2010) évoque des estimations sur lesquelles se base la ministre Eliane Tillieux, selon lesquelles les « art. 60§7 dans le privé commercial » ne permettrait une « insertion durable que dans 13 à 15% des cas ;
- Dans la recherche de ALBERTIJN M. et MASSAERT B. (2006), « un an après la fin de l'activation, (...) parmi les répondants bénéficiaires d'une mesure article 60§7 et article 61, 49,2% sont également à l'emploi⁸⁶ ». Précisons que cette enquête a cumulé une approche quantitative (recours aux données de la BCSS et de la Datawarehouse du marché du travail pour suivre à 4 étapes la position socio-économique des sortants d'une mesure d'activation suivie entre 2002 et 2004) et une approche qualitative (843 répondants sur 1483

⁸⁶ ALBERTIJN M. et MASSART B., *Mesures d'activation et marché du travail. Comment évolue l'ayant droit à l'intégration sociale après un trajet d'activation ?*, rapport final de la recherche: « Étude des parcours d'insertion socioprofessionnelle de personnes qui ont bénéficié d'une mesure d'activation via les dispositifs de mise à l'emploi à la disposition des CPAS », menée par Tempera & Agence Alter à la demande du SPP Intégration sociale, septembre 2006 (http://www.mis.be/be_fr/07/studies/content/eindrapport%20arbeidsmarkttoestand%20geactiveerden%20FR.pdf), p. 3.

personnes contactées, enquête réalisée par téléphone pour « découvrir le « comment » et le « pourquoi » de la situation en matière d'emploi après l'activation⁸⁷ »), permettant le recoupement des informations récoltées de part et d'autre.

Comment expliquer ces divergences dans les résultats ? Comment expliquer, de surcroît, que l'on considère l'« art. 61 » comme un meilleur outil d'insertion en Wallonie, que l'art. 60§7 » est présenté comme une « mesure phare » chez LIBERT, 2006b, alors qu'« art. 60§7 et 61 » sont mis sur un pied d'égalité dans la recherche « fédérale » de ALBERTIJN M. et MASSAERT B., 2006 ? Sans doute une partie des résultats peut s'expliquer par des pratiques sensiblement différents dans les 3 régions du pays : en atteste la volonté de supprimer l'« art. 60§7 – externe » en Wallonie en raison de son faible (et déclinant succès) à comparer au grand succès en RBC (1 quart des contrats négociés en Belgique l'étant, en 2005, en RBC).

Une autre partie de ces différences résulte, tout d'abord, du recours à des concepts différents : en effet, la notion d' « insertion durable » ne coïncide pas exactement avec de « carrière durable », toutes deux ne se résumant pas au fait d'apparaître comme actif occupé dans les statistiques de la sécurité sociale. Intervient notamment le facteur « qualité » des emplois occupés, celle-ci étant malheureusement trop souvent déduite du seul fait que l'individu travaille, à un moment donné, à temps plein (comme si le travail à temps plein, même dans le cadre d'un CDI, mais dans des conditions de travail précaire et avec un salaire proche du minimum légal, était inmanquablement et par essence un « emploi de qualité »).

Par ailleurs, un 2^{ème} élément d'importance explique la divergence (la complémentarité ?) des résultats observés : la méthodologie de chaque enquête est différente (et parfois diversifie les méthodes de recueil des données au sein d'une seule et même enquête, comme lors du croisement d'approches quantitatives et qualitatives). Certes, LEMAÎTRE S. (2005), ALBERTIJN M. et MASSART B. (2006) et RAEYMAECKERS P. *et alii* (2009) ont tous exploité une méthodologie longitudinale avec le concours de la BCSS, seule institution à même d'identifier des trajectoires individuelles dans les bases de données de la sécurité de la sécurité

⁸⁷ *Ibid.*, p. 10.

sociale⁸⁸. Mais observer la position socio-économique d'une personne 3 ans après sa sortie d'un dispositif d'insertion ne revient pas à la même chose que de l'observer à 4 intervalles réguliers sur l'année qui a suivi cette sortie. En ce qui concerne les méthodologies qualitatives, une enquête par entretiens « face-à-face » ne produira pas les mêmes résultats qu'une enquête par téléphone ou qu'une enquête par questionnaire écrit (à proscrire vu l'hypothèse de la faible culture de l'écrit d'une partie non négligeable du public-cible).

Enfin, s'il est évident que les résultats peuvent diverger d'une région (voire d'une province ou d'une commune) à l'autre, il n'en demeure pas moins que les facteurs « temporel » et « conjoncturel » jouent également un rôle. Interroger des populations différentes, avec une méthodologie différente reposant sur des concepts définis différemment, à des périodes différentes, ne permet dès lors pas de comparaison, chaque résultat étant spécifiquement et avant tout le résultat d'une enquête singulière. Afin de pouvoir étudier des évolutions dans le temps, et afin de tenter d'obtenir une évaluation d'un dispositif spécifique de mise à l'emploi, il conviendrait à la fois d'utiliser un dispositif méthodologique relativement identique dans le temps et dans l'espace⁸⁹ et de contextualiser les résultats obtenus en tenant compte des événements influant de manière globale ou locale le marché de l'emploi (l'ouverture d'un supermarché promettant par convention avec le pouvoir politique local l'engagement de quotas de CCI ou d' « art. 61 », la contraction de l'offre globale d'emploi peu qualifiés résultant d'une récession, etc.). Ceci aurait de plus l'avantage de mettre au jour un constat trop souvent négligé en matière d'analyse du marché de l'emploi, à savoir que, quel que soit le dispositif, notre société restera *ceteris paribus* caractérisé par un déficit d'emploi disponible par rapport au volume d'actifs à la fois désireux et contraints, par des moyens toujours plus variés, de trouver du travail.

⁸⁸ « Pour plus de détails concernant le datawarehouse marché du travail et protection sociale, veuillez contacter monsieur Chris Brijs de la section Innovation et soutien à la décision de la [BCSS] à l'adresse chris.brijs@ksz-bcss.fgov.be » (source : <http://www.mi-is.be/be-fr/e-government-et-applications-web/le-datawarehouse-emploi-et-protection-sociale>).

⁸⁹ A nos yeux, c'est la recherche de ALBERTIJN M. et MASSART B. (2006) qui présente le modèle plus abouti d'une construction méthodologique adéquate pour l'étude des trajectoires durant et au sortir d'une mise à l'emploi par un dispositif ISP de CPAS. Nous n'avons pas été en mesure d'offrir un résumé de celle-ci tant l'entièreté de son contenu nous a semblé pertinent. Aussi nous bornerons-nous à en conseiller la lecture intégrale à quiconque souhaite enquêter sur l'ISP en CPAS. Dans le même esprit, nous renvoyons le lecteur intéressé par les possibilités et les difficultés propres aux enquêtes longitudinales relatives à l'insertion sur le marché du travail à se référer aux travaux du Cereq (France) et, plus récemment, au travail développé par le centre de recherches METICES (ULB) sur l'entrée dans la vie active des sortants de l'enseignement (VEINSTEIN M., DESMAREZ P., CENICCOLA P., CORTESE V., « L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issus de l'enseignement secondaire », *Discussion Papers* n°1004, IWEPS, Septembre 2010).

Parvenu au terme de cette revue de la littérature, voici venu le temps de conclure. Une recherche intégrant l'ensemble de nos remarques et des objectifs précités est clairement trop large pour constituer un programme réaliste. Pourtant, mille autres questions (dont certaines effleurées dans notre revue de la littérature mais non reprises en conclusion) pourraient encore être abordées dans cette problématique et certaines l'ont déjà été dans le cadre de mémoires universitaires (ainsi en est-il de la question de l'absentéisme des personnes engagées dans le cadre de l'article 60§7 travaillée en 2009-2010 par Laetitia Collet, ou de celle de l'effet d'aubaine que constitue ce genre de dispositif pour les PME, questionnée par Julie Authom en 2001-2002). Néanmoins, nous espérons que la présente contribution permettra de dégager quelques pistes pour, non pas une, mais plusieurs recherches ultérieures sur la problématiques de l'insertion socioprofessionnelle dans les CPAS de la RBC, voire dans le Royaume tout entier.

3. Bibliographie

ALALUF M., *Le dictionnaire du prêt-à-penser. Emploi, protection sociale et immigration, les mots du pouvoir ?*, Bruxelles, Éditions Vie Ouvrière, 2000, p. 17.

ALBERTIJN M. et MASSART B., *Mesures d'activation et marché du travail. Comment évolue l'ayant droit à l'intégration sociale après un trajet d'activation ?*, rapport final de la recherche: « Étude des parcours d'insertion socioprofessionnelle de personnes qui ont bénéficié d'une mesure d'activation via les dispositifs de mise à l'emploi à la disposition des CPAS », menée par Tempera & Agence Alter à la demande du SPP Intégration sociale, septembre 2006 (http://www.mis.be/be_fr/07/studies/content/eindrapport%20arbeidsmarkttoestand%20geactiveerden%20FR.pdf)

BINGEN A. & LEBRUN M., « La contractualisation des rapports sociaux à l'épreuve de la subjectivité », in *Actes du deuxième Congrès international des formateurs en travail social et des professionnels francophones de l'intervention sociale*, 2007, http://www.congres2007.org/pages/actes_pdf/Bingen_Lebrun.pdf

BOURDIEU P., « L'objectivation participante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, volume 150, 2003, pp. 43-58.

CASTRA D., *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF, 2003.

CSCE, « Mémoire 2006 du CSCE pour l'amélioration de l'organisation des CPAS et de l'aide sociale. Des CPAS qui garantissent le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine », *Journal* n° 55, Bruxelles, sep./oct. 2006, <http://www.asbl-csce.be/journal/memorandumforumcpas2006.pdf>

CSCE et LEBRUN M., « Analyse des premiers contrats ONEM conclus dans le cadre de « l'activation du comportement de recherche d'emploi », *Collectif Solidarité Contre l'Exclusion*, 2009.

DAUBAS-LETOURNEUX V., « Accidents du travail : des blessés et des morts invisibles », *Mouvements* n° 58, 2009/2.

DESMAREZ P., CENICCOLA P., CORTESE V., « L'entrée dans la vie active d'une cohorte de jeunes issus de l'enseignement secondaire », *Discussion Papers* n°1004, IWEPS, Septembre 2010

EBERSOLD, S., *La naissance de l'inemployable aux risques de l'exclusion*, Presses Universitaires de Rennes, 2001.

ENGELIN C., GABRIEL V., GUITARD C. et SIMON N., « Minimexés insérés, idées reçues chavirées ? Les compétences sociales nécessaires à l'entrée dans un parcours d'insertion », Lettre d'information n°4, *Point d'appui TEF*, décembre 2000.

GENARD J.-L. et LACOURT I., *L'aide sociale en Région de Bruxelles-Capitale : étude comparative au niveau de sa mise en application dans les CPAS*, recherche GRAP/Prospective Research for Brussels, 2005.

GEORGES N., *L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor*, Paris, CEE, Document de travail, n°81, février 2007.

GRAWITZ M., *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 2001 (11^{ème} édition).

GUITARD C. (sous la dir.), *Minimexés insérés, idées reçues chavirées ? Les compétences sociales minimales nécessaires à l'entrée dans un parcours d'insertion*, recherche-action réalisé par l'ULG et le CPAS de Liège, Liège, CPAS de Liège/Service de pédagogie expérimentale, 2000.

HERMANS K., DECLERQ A., SEYNAEVE T. et LAMMERTYN F., « A la lisière de l'Etat social actif. Une étude sociobiographique sur les jeunes et l'aide des CPAS », *RBSS*, 2004/2, pp. 295-332.

HOUZEL Y., OUTIN J.-L., RAMAUX C., « Travail, logiques d'action et sens du travail des intermédiaires de l'emploi », in Didier Gélot, Patrick Nivolle (dir.), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Cahier Travail et Emploi, CEE, Paris, La Documentation Française, 2000, pp.107-137.

LACOURT I., « "Quel est votre projet ?" L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois », *Brussels Studies*, n° 5, 23 mars 2007 (http://www.briobrusseel.be/assets/andere%20publicaties/fr_36_bs5fr.pdf).

LEMAÎTRE S., « Les politiques d'insertion socio-professionnelle des CPAS wallons – Perceptions et commentaires des bénéficiaires », UCVW, 2004, 20 p. (http://www.uvcw.be/no_index/cpas/insertion/perceptions_commentaires.pdf).

LEMAÎTRE S., « Les CPAS à l'épreuve de l'insertion socioprofessionnelle », *Revue Belge de Sécurité Sociale*, 2005/1, pp. 77-93.

LIBERT V., « Rapport concernant le volet 'emploi' des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale : évolution 2000-2005 », AVCB, 2006, 51 p. (<http://www.avcb-vsgeb.be/documents/publications/Rapport-ISP-2000-2005.pdf>).

LIBERT V., « En matière d'insertion socioprofessionnelle, les CPAS bruxellois font du bon boulot ! », communiqué de presse de l'AVCB, 2006, 7 p. (<http://www.avcb-vsgeb.be/documents/publications/communique-presse-rapport-isp.pdf>)

LIENARD G. (Ed.), *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Mardaga, Sprimont, 2001.

MORENVILLE C., « Article 60 à tous prix », *Alter Echos*, n° 256, secteur : Action sociale, rubrique : Focus, 29/08/08.

OBSERVATOIRE DE LA SANTE ET DU SOCIAL, « Atlas de la santé et du social de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, 2006.

PAUGAM S., *La Disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.

RAEYMAECKERS P., CASMAN M.-T., CHAOUI MEZABI D., DIERCKX D., NISEN L. et VRANKEN J., « L'Activation au sein des CPAS belges. En quête de parcours durables et de bonnes pratiques », étude commanditée par le SPP Intégration sociale, novembre 2009 (http://www.mi-is.be/be_fr/07/studies/content/DA_final_FR.pdf).

VRANCKEN D. et MACQUET C., *Le travail sur Soi. Vers une psychologisation de la société ?*, Paris, Belin, 2006.