



Département de Sciences Sociales

Les politiques d'insertion des CPAS wallons

Volet qualitatif

Rédaction du rapport : Sébastien LEMAÎTRE

Directeur de recherche : Marc JACQUEMAIN

Recherche réalisée pour le compte de
la Fédération des CPAS de
l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Avec le soutien du Ministère des Affaires sociales
de la Région wallonne

Avril 2003

Introduction

Suite à la radioscopie des services d'insertion des CPAS de Wallonie, réalisée en 2001, il a paru intéressant de compléter les renseignements obtenus, non seulement par une seconde vague d'enquête quantitative, mais aussi par une recherche de terrain suivant une méthodologie qualitative. Les résultats de cette recherche font l'objet du présent rapport.

La recherche qualitative sur les politiques d'insertion s'est fixé, dès le départ, un double objectif :

1. **Un objectif de saturation de l'information** : il s'agit d'obtenir un maximum d'informations différentes sur les pratiques, les conditions et les perceptions de l'insertion dans les CPAS wallons. La méthodologie qualitative s'avère, à cet égard, particulièrement adaptée par sa capacité à faire surgir dans le discours des acteurs des témoignages inattendus et par sa capacité à rendre compte de situations complexes que les chiffres et les statistiques ont parfois tendance à masquer.
2. **Un objectif de structuration de l'information** : il s'agit de tenter d'établir une synthèse des pratiques du secteur. La présentation thématique des résultats répondra à cet objectif en reprenant point par point les différents sujets abordés dans le cadre de la recherche. De plus, nous essaierons en fin de rapport de proposer une typologie des politiques d'insertion socioprofessionnelle en CPAS.

On spécifiera encore que cette recherche s'inscrit en droite ligne dans la foulée de la radioscopie et tente d'apporter un complément d'informations par rapport aux renseignements provenant de l'enquête quantitative, en donnant, d'une part, une vision dynamique des pratiques développées seulement sous forme de résultats chiffrés dans la radioscopie, d'autre part, en s'attardant sur des thématiques dont il est difficile d'appréhender la teneur à travers un questionnaire fermé. Dans cette perspective, il s'agira essentiellement d'informations relatives à l'environnement des CPAS, aux variables contextuelles qui interviennent dans le développement des politiques d'insertion.

I. Méthodologie

1.1. La sélection des CPAS

L'enquête qualitative devait se fonder sur 40 entretiens réalisés au sein de 18 CPAS de Wallonie. Les CPAS contactés ont été sélectionnés en fonction de profils établis afin d'offrir un panel de situations le plus diversifié possible. Pour rappel, la logique d'une telle enquête est radicalement différente d'une démarche quantitative où les entités interrogées sont sélectionnées sur une base statistique qui garantit la représentativité des résultats.

Afin de constituer ces 18 profils, nous avons utilisé quatre variables mises en valeur dans l'analyse de la radioscopie : la taille de la commune, la présence d'un service spécifique d'insertion dans le CPAS, la richesse relative de la commune représentée par le PIB par habitant et enfin, l'importance de l'utilisation d'articles 60 par le CPAS, représentée par la proportion d'articles 60 par rapport au public général du CPAS (minimexés plus bénéficiaires de l'aide sociale équivalente).

Le tableau ci-dessous reprend les 18 profils obtenus.

	Taille	Service insertion	PIB/hab	Articles 60
1	Grande		Elevé	
2			Faible	
3	Moyenne	Oui	Elevé	Beaucoup
4				Peu
5			Faible	Beaucoup
6				Peu
7		Non	Elevé	Beaucoup
8				Peu
9			Faible	Beaucoup
10				Peu
11	Petite	Oui	Elevé	Beaucoup
12				Peu
13			Faible	Beaucoup
14				Peu
15		Non	Elevé	Beaucoup
16				Peu
17			Faible	Beaucoup
18				Peu

Ainsi, les CPAS sont premièrement répartis en trois catégories de taille de commune : les cinq grandes communes de Wallonie (les communes de plus de 75000 habitants : Charleroi, Liège, Namur, Mons, La Louvière), les communes de taille moyenne (au delà de 7997,5 habitants, ce chiffre représente la médiane¹ de l'échantillon des CPAS ayant répondu à la radioscopie), les communes de petite taille (de moins de 7997,5 habitants).

Ensuite, les CPAS sont divisés à part égale entre ceux disposant d'un service spécifique d'insertion et ceux n'en disposant pas. On remarquera que cette variable ne concerne pas les grandes communes puisque leurs CPAS disposent tous d'un service d'insertion distinct du service social général.

¹ La médiane est le nombre qui sépare un échantillon en deux groupes de même taille. Dans le cas qui nous occupe, cela équivaut à dire qu'il y a, dans notre échantillon, autant de communes qui comptent plus de 7997,5 habitants que de communes qui en comptent moins. La médiane est traditionnellement un indicateur plus significatif que la moyenne.

Troisièmement, les CPAS sont distingués selon la richesse relative de chaque commune. Ici encore, nous avons utilisé la médiane du PIB par habitant pour distinguer les communes où le PIB était élevé (c'est à dire supérieur à 390650 francs par habitant) ou faible (c'est à dire inférieur à cette somme)².

Enfin, les CPAS ont été séparés entre ceux où il y avait beaucoup d'articles 60 par rapport au public global du CPAS (rapport articles 60 sur public global supérieur à 4,3399%) et ceux où les articles 60 étaient relativement peu nombreux (rapport articles 60 sur public global inférieur à 4,3399%). La distinction se fonde une fois de plus sur la médiane de cette variable, selon la radioscopie de 2001.

Une fois ces profils établis, nous avons sélectionné un CPAS par profil en essayant de maintenir une certaine disparité géographique afin de rendre compte d'environnements socio-économiques les plus variés possibles. Suivant la même procédure, il a été prévu de sélectionner, pour chaque profil, un second CPAS au cas où le premier choisi refusait de participer à la recherche (ce cas de figure s'est présenté une seule fois, ce qui est assez remarquable comme taux de réponse favorable dans ce genre d'enquête).

1.2. Les personnes interrogées

Il était initialement prévu de rencontrer deux personnes par CPAS, excepté dans les deux CPAS de villes de plus de 75000 habitants où quatre personnes seraient interrogées afin de mieux cerner le travail dans les grandes institutions. Les deux entretiens s'adressaient respectivement à un responsable du CPAS (président, secrétaire, responsable du service social ou du service insertion) et à un travailleur social affecté aux tâches d'insertion.

Au terme de la recherche, 37 entretiens ont été effectués : il a, en effet, été difficile de rencontrer les responsables dans certains CPAS. Quelques secrétaires ont décliné la proposition en estimant que le complément d'informations qu'ils pouvaient apporter serait superflu après un premier entretien avec un assistant social compétent. Dans un cas seulement, il n'a pas été possible de rencontrer l'assistant social.

² Ces chiffres se fondent sur les rapports de l'INS établis sur les comptes de 2000.

Avant de commencer la recherche auprès de l'échantillon de CPAS sélectionnés, il a été procédé à un prétest de la grille d'entretien dans un CPAS de la région liégeoise auprès d'un secrétaire et d'un assistant social. Au vu du discours fourni lors de ces entretiens, il nous a paru regrettable d'écarter les résultats obtenus car nous passions ainsi à côté d'informations pertinentes et de conceptions du travail en insertion dont nous n'avons trouvé de traces dans aucune autre discussion. C'est pourquoi nous rajouterons ces deux entretiens dans la matière à traiter dans le présent rapport.

Le profil des personnes interrogées se répartit *in fine* comme suit :

- 4 présidents ;
- 11 secrétaires ;
- 1 responsable de service social général (ou aide sociale individuelle³) ;
- 4 responsables de service insertion ;
- 19 assistants sociaux, dont une est également responsable du service social général et six responsables du service insertion : ces personnes ont été néanmoins interrogées en tant que travailleurs sociaux en contact direct avec la population, et non en tant que responsables de politique menée par le CPAS.

1.3. La grille d'entretien

La grille d'entretien a été conçue en collaboration avec la cellule insertion de la Fédération des CPAS et visait essentiellement à compléter les informations provenant de la radioscopie des politiques d'insertion. L'entretien abordait trois grandes thématiques que l'on retrouve en filigrane dans ce rapport : l'organisation et le fonctionnement des politiques d'insertion, le contexte dans lequel évolue les CPAS, la philosophie de l'insertion développée au sein de chaque CPAS.

Chaque thème se subdivisait en points plus précis : les questions formulées dans la grille n'étaient pas directement posées à la personne interviewée mais servaient de point de repère

³ Nous prenons la convention d'utiliser indifféremment dans ce rapport les expressions de « service social général » ou « service de l'aide sociale individuelle », bien que ces deux termes véhiculent des conceptions du travail social différentes, mais parce qu'ils renvoient à des missions identiques dans chaque CPAS.

et de possibilités de relance pour le chercheur. Pour rappel, contrairement au questionnaire où les réponses doivent être traitées numériquement ou statistiquement, l'entretien qualitatif ne nécessite pas une formulation et un ordonnancement identiques des questions d'une personne interviewée à l'autre. L'objectif de l'entretien est de faire surgir un discours sur un sujet sur base d'une discussion avec le chercheur à propos de thématiques particulières.

La grille d'entretien a très peu évolué au cours de l'enquête. Pour des raisons de fluidité de la discussion, certains aspects organisationnels ou chiffrés ont été mis de côté car déjà disponibles grâce à la radioscopie. De même, les aspects relatifs aux orientations idéologiques de la politique d'insertion, qui figurent dans la troisième partie de la grille, ont souvent été abordés spontanément à partir des questions de fonctionnement. Dans ce cas, on a jugé inutile de reformuler explicitement des questions à ce sujet.

En revanche, après les premiers entretiens, il nous a semblé indispensable d'aborder un thème supplémentaire dans la partie concernant le contexte du CPAS, tant il fut mentionné lors des premières rencontres. Il s'agit de la problématique du logement dans la commune. Nous aurons l'occasion d'y revenir abondamment plus tard.

1.4. La réalisation des entretiens

Les contacts ont été pris lors des mois de novembre et décembre 2002, sur base d'une lettre co-signée par la Fédération des CPAS et par l'Université de Liège. Les rendez-vous ont été pris via le secrétaire de chaque CPAS qui nous a renvoyé vers les personnes concernées. Les entretiens ont été réalisés entre début décembre 2002 et fin février 2003.

A cet égard, nous souhaiterions insister sur l'excellent accueil qui nous a été réservé lors de l'enquête de terrain ainsi que la disponibilité et l'intérêt que nous ont accordés les personnes qui ont accepté de coopérer à cette recherche.

II. L'organisation des services d'insertion

2.1. Historique des services d'insertion

La radioscopie des politiques d'insertion a donné un aperçu des services existants sans pour autant rendre compte de l'évolution temporelle de ceux-ci. Dès lors, il nous a paru important de commencer la recherche en s'intéressant aux histoires de ces services, aux raisons qui ont poussé à les créer, à les développer ou dans certains cas, à s'en passer.

2.1.1. La création des services d'insertion

De manière générale, on peut dégager trois périodes où l'on a vu se développer les services d'insertion dans des catégories spécifiques de CPAS.

La création des premiers services d'insertion remonte au milieu des années 80. Dans la plupart des CPAS des grandes villes de Wallonie, l'idée émerge de développer des moyens nouveaux de travail social qui s'éloignent de la vision trop répandue des « CPAS – Bancontact » selon une formule choc de l'époque. S'appuyant sur les programmes fédéraux d'embauche et sur les premiers financements de projets sociaux européens, ces CPAS développent, en leur sein, des services chargés de l'accompagnement des minimexés dans la recherche d'un emploi.

C'est également à cette époque que se généralise dans beaucoup d'institutions (toutes tailles et localisations confondues) le recours à l'engagement au moyen de l'article 60, §7. De l'aveu de nombreux responsables, l'application de cette mesure suivait l'esprit que lui avait conféré le législateur, à savoir permettre aux CPAS de réduire le nombre de minimexés en les engageant temporairement de façon à ce qu'ils puissent entrer dans les conditions d'une indemnisation de chômage.

Dans les années suivantes, les premiers services d'insertion vont progressivement se développer en agrandissant leurs équipes et en profitant des différents moyens de subvention pour se lancer dans de nouveaux projets (TOK-EFD, FSE,...).

La deuxième vague de création de services d'insertion prend place à la fin des années 90 quand des CPAS situés dans des communes de taille intermédiaire vont dégager un ou plusieurs assistants sociaux de leurs tâches d'aide individuelle pour s'occuper exclusivement de l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires du CPAS. La mise en place de ces services bénéficiera des nouveaux programmes de résorption du chômage (Printemps,...) et des appels à projet massifs du Fonds Social Européen (FSE).

Enfin, lors des derniers mois, une nouvelle série de services spécialisés en insertion ont été créés. Pour beaucoup de responsables, il faut y voir la volonté de se conformer aux nouvelles conditions de la loi sur le droit à l'intégration sociale qui fixe une obligation tant pour le CPAS que pour le bénéficiaire de s'engager dans des projets d'insertion sociale et professionnelle.

2.1.2. Le développement des services d'insertion

Si l'on continue à s'intéresser à ces trois types de services, on peut constater une évolution dans le temps différente. Ainsi, les premiers ont pu profiter de leur avance dans le domaine et de l'importance des moyens propres aux grandes institutions pour renforcer leurs équipes et pour diversifier leur offre de services en insertion. Du point de vue des équipes qui peuvent réunir près d'une dizaine d'employés, une évolution s'est faite dans le sens où ce ne sont plus seulement des assistants sociaux qui ont été engagés mais d'autres types de professionnels du secteur social (nous y reviendrons dans la partie consacrée au personnel).

Du point de vue des moyens, ces services ont développé des structures répondant à différents projets : ateliers de formations propres aux CPAS, E.F.T. ou O.I.S.P. dépendant du CPAS, centres de recherche active d'emploi,... Certains services ont même acquis une identité de plus en plus distincte du CPAS en changeant de nom ou en déménageant dans d'autres locaux.

En ce qui concerne les CPAS de taille intermédiaire, l'évolution s'est faite avec moins d'envergure et a surtout porté sur l'engagement de personnel qualifié, parfois à temps partiel afin de pouvoir bénéficier de différentes spécialités sans dépenses excessives. L'investissement s'est aussi porté vers la réalisation au sein du CPAS de sessions de formations pré-qualifiantes ou de modules de resocialisation.

Quant aux services récents, il est difficile d'avoir déjà une idée de leur évolution.

Enfin, on relèvera le cas, unique à notre connaissance, d'un CPAS qui disposait d'un service spécifique d'insertion depuis une dizaine d'années et qui a décidé de réintégrer ce service au sein du service social général. Ce phénomène s'explique selon son secrétaire par une volonté plus générale de « décloisonnement » des différentes missions du CPAS. Il s'en suit une restructuration des services afin que chaque travailleur social s'occupe des dossiers sous tous leurs aspects.

2.1.3. Les conditions d'émergence des services d'insertion

Lorsque l'on s'attarde au moment de la création des services spécialisés dans l'insertion, on constate que leur émergence répond à trois conditions, quelle que soit l'époque de leur création. Ces trois conditions ont été mises en exergue lors d'un entretien avec la directrice du service social d'un grand CPAS wallon qui a suivi l'évolution des politiques d'insertion et a vécu les changements dans son institution. Après analyse, il s'avère que ces conditions sont valables pour tous les services auxquels nous avons été confronté.

Quelles sont ces trois conditions qui président à la création d'un service ?

- la prise de conscience, dans le chef des travailleurs sociaux, de la nécessité d'apporter aux bénéficiaires du CPAS autre chose que l'aide sociale minimum : en effet, le développement d'une politique active d'insertion s'accompagne toujours d'une prise en considération de la situation des bénéficiaires. Les travailleurs sociaux sont les premiers confrontés au besoin de mettre en place les outils qui permettront aux minimexés de prétendre à autre chose qu'un revenu mensuel minimal et à une aide en cas de coup dur.

- Une volonté politique d'investir dans l'insertion : à l'origine de tout service d'insertion, on mentionne la décision prise par les autorités politiques⁴ de développer une politique d'insertion. Il n'est d'ailleurs pas innocent de constater que de nombreux services sont apparus lors de changements d'équipe dirigeante. Même si cette mesure répond au désir de disposer d'une vitrine pour la commune ou si l'orientation des autorités ne coïncide pas avec celle des travailleurs du CPAS, il n'en résulte pas moins que la volonté politique pour l'insertion est un élément de base pour qu'un service se développe.

- Une opportunité pour profiter de modifications légales ou de subventions de projets : de même que la création des services correspond à un changement de politique locale, elle repose également sur des opportunités légales ou structurelles pour fonder ce type de dispositif. Il peut s'agir d'une modification législative, comme pour le cas de la loi sur le droit à l'intégration sociale, ou d'une possibilité de décrocher des subventions supplémentaires, tant au niveau européen que fédéral ou régional.

S'il apparaît que ces conditions sont remplies simultanément dans tous les cas où l'on rencontre un service spécialisé en insertion, la part relative à chacune des conditions peut varier d'un CPAS à l'autre. Ainsi, dans tel CPAS, les assistants sociaux ont longtemps milité pour la création du service qui n'a pu être effectif qu'au lendemain des dernières élections communales. Dans d'autres CPAS, surtout pour les services insertion les plus anciens, c'est la possibilité offerte par le FSE qui a motivé les travailleurs et les mandataires politiques à investir le champ de l'insertion.

2.1.4. Les CPAS sans service d'insertion

L'enquête permet également de rendre compte des situations de CPAS ne disposant pas de service insertion. Selon notre échantillon fondé sur les résultats de la radioscopie 2001 (situation au 1^{er} juin 2001), il devait y avoir huit CPAS ne disposant pas de service spécifique. Toutefois, au moment de l'enquête, pour quatre d'entre eux, entre-temps, la mise en place de pareil service a été concrétisée. Cette évolution s'explique majoritairement par la nécessité de

⁴ On verra dans la cinquième partie consacrée à l'environnement des CPAS qui on peut identifier comme autorités politiques pertinentes dans la décision de développer une politique d'insertion.

répondre aux objectifs de la nouvelle loi en matière d'insertion (spécialement pour les moins de 25 ans).

Il y a donc fort à parier que, sous l'effet de la législation récente, les CPAS sans service d'insertion disparaissent prochainement du paysage institutionnel wallon. Actuellement, ces CPAS sont situés dans des communes à faible population, souvent rurales. L'inexistence de service spécialisé s'y explique par le peu de bénéficiaires relevant du CPAS : les assistants sociaux ont dès lors la possibilité de s'occuper de leur projet d'insertion parallèlement à la résolution d'autres missions sociales.

Conformément aux conditions exprimées ci-dessus, certains CPAS ne créent pas de service, faute de volonté émanant des responsables politiques ou des travailleurs sociaux. Ces cas de non-crédation de services sont somme toute assez rares mais soulignent le fait que malgré le changement de perspective avancé dans la loi sur le droit à l'intégration sociale, certaines institutions restent dans les faits hermétiques à cette branche de l'aide sociale. Comme nous le verrons plus tard, la nouvelle loi est appréhendée, dans de nombreux CPAS, comme la concrétisation légale de pratiques de fait largement utilisées depuis quelques années. Il est cependant surprenant de constater que l'interprétation de la loi aboutisse à justifier des orientations différentes dans le travail d'insertion.

Il n'en reste pas moins que les CPAS qui ne disposent pas de service spécifique ne sont pas forcément désengagés de tout effort pour l'insertion. Ainsi, en leur sein, un assistant social, bien que relevant du service social général, est chargé des dossiers d'insertion, qu'il s'agisse de la gestion des articles 60 ou de l'organisation de formations.

Rappelons également le cas du CPAS ayant renoncé à son service insertion pour s'arrêter sur le fait qu'il s'agit ici moins d'un abandon du travail en insertion que d'une façon originale de traiter cette problématique, en la rapportant à l'ensemble du travail d'aide sociale.

2.2. Le personnel des services d'insertion

Après avoir examiné l'évolution historique des services d'insertion, il convient de s'arrêter sur le personnel qu'ils emploient : quels sont leurs statuts, leurs compétences propres, leur expérience dans le secteur et dans le CPAS.

2.2.1. *Les agents d'insertion*

Hormis dans quelques CPAS où chaque assistant social s'occupe d'insertion dans le cadre du suivi de ses dossiers personnels, les CPAS interrogés disposent tous d'au moins un assistant social en charge des tâches d'insertion. Pour la grande majorité, ceux-ci ont suivi ou suivent actuellement la formation spécifique en agent d'insertion.

Une différence peut être opérée entre deux types d'agents d'insertion :

- les assistants sociaux disposant d'une expérience importante en CPAS et qui se sont spécialisés au fur et à mesure dans le domaine de l'insertion : ils sont actifs dans les premiers services d'insertion - dont ils sont parfois devenus les responsables -, dans les services où la volonté des travailleurs a été prédominante pour la création du service, ainsi que dans les CPAS où la problématique de l'insertion est prise en compte sans pour autant disposer d'un service spécifique ;
- les assistants sociaux ne disposant pas d'une grande expérience en CPAS mais qui bénéficient d'expérience en insertion à l'extérieur des CPAS, en E.F.T., etc. (parfois acquise lors de leurs études) : ils sont engagés dans les CPAS où la mise en place du service insertion est récente et repose généralement sur leur seule personne. Ces agents d'insertion sont souvent plus jeunes que les précédents.

2.2.2. *Les équipes multidisciplinaires*

Dans les CPAS bénéficiant de ressources plus importantes, les équipes des services insertion, initialement composées exclusivement d'assistants sociaux se constituent de plus en plus en faisant appel à d'autres professions du secteur social. Les raisons de l'élargissement à

différents profils professionnels répond au besoin de cerner tous les aspects de la problématique. Les autres disciplines engagées dans ces services sont les suivants :

- des éducateurs ou formateurs : ils sont engagés pour couvrir l'aspect des formations, des modules de re-socialisation ou pour effectuer le suivi des stagiaires en cours de processus de réinsertion ;
- des psychologues : leurs tâches consistent généralement à aider les bénéficiaires à déterminer les orientations de leur projet d'insertion, au cours d'entretiens préalables à toute démarche, ils offrent également un suivi psychologique en cours de projet ;
- des agents administratifs : leur rôle est de soulager les agents d'insertion des tâches administratives (conventions, engagements, etc.) afin que ces derniers se consacrent exclusivement aux aspects sociaux des dossiers ;
- des gestionnaires ou des spécialistes de la communication : ils sont engagés afin d'assurer la gestion générale du service ainsi que pour établir des relations avec des partenaires extérieurs. Ils sont également chargés des contacts avec le milieu économique ;
- des juristes : ils remplissent des fonctions relevant à la fois de suivis administratifs et de l'application des textes et mesures légales ;
- des techniciens : ils sont engagés soit dans un but de formation pour les bénéficiaires, soit pour encadrer la réalisation de certains projets (E.F.T.,...) ;
- des sociologues ou des chefs de projets : ils sont chargés de la réalisation d'un projet spécifique ou pour le développement de nouvelles actions d'insertion.

Il va de soi qu'aucun service en Wallonie ne dispose de chacune de ces spécialités en son sein et que cette énumération ne consiste qu'en un panorama des perspectives qu'offrent les services d'insertion à d'autres types de professions que les seuls assistants sociaux. On notera que, dans certains cas, la tête du service est confiée, non à un assistant social, mais à un professionnel relevant d'une de ces autres disciplines.

2.3. Les procédures

Une fois identifiés les services d'insertion et leur personnel, il convient de s'intéresser aux procédures qui déterminent leurs interventions auprès des bénéficiaires des CPAS. Cet aspect dynamique du travail des services d'insertion échappait entièrement aux résultats obtenus par la radioscopie et devait occuper une place importante dans la recherche qualitative.

2.3.1. *La transmission des dossiers*

La première question à résoudre concerne la façon dont le service insertion⁵ prend connaissance des dossiers des usagers des CPAS et peut leur proposer de s'engager dans un processus d'insertion. Force est de constater qu'il n'existe aucune règle en la matière et que chaque CPAS met en place ses propres stratégies de communication et de transmission des dossiers. Les prochains paragraphes en exploreront quelques-unes parmi les plus répandues et les plus pertinentes.

En premier lieu, l'obligation pour tout bénéficiaire du revenu d'intégration sociale (ou anciennement du minimex) de prendre contact avec le service insertion est encore assez peu organisée de manière générale. Il en va de même pour la convocation systématique des usagers. Certains CPAS ont mis en place ce type de procédures : il s'agit surtout de ceux où le service insertion a été récemment créé, ainsi que ceux dont le nombre d'usagers est suffisamment peu élevé pour qu'une convocation massive soit réalisable dans des délais raisonnables.

Toutefois, l'entrée en vigueur de la loi sur le droit à l'intégration sociale pousse un nombre croissant de services à recourir au passage obligé par la section insertion d'une partie de leur population. En effet, l'obligation pour les moins de 25 ans de souscrire à un projet d'intégration sociale ou un contrat de travail renforce l'attention des CPAS pour ses bénéficiaires.

⁵ Pour plus de facilités d'expression, on inclura dans l'appellation « service insertion » le travail fourni par des agents d'insertion ou des assistants sociaux remplissant les tâches correspondantes, attachés au service social général.

Dans la plupart des cas, la transmission d'un dossier au service insertion s'opère d'un commun accord entre l'assistant social de l'aide individuelle et l'agent d'insertion. Ces mises au point ont lieu suivant des procédures allant des plus formelles – par exemple, dossiers consultables par tous les services via un *intranet* – aux plus informelles (discussions à l'improviste,...), en passant par les classiques réunions d'équipe. Dans ce cadre, on pourrait relever, à travers les procédures mises en place, un indicateur sur le dynamisme des CPAS quant à l'insertion et distinguer les services d'insertion les plus actifs, qui s'enquêtent fréquemment des nouveaux dossiers ou de l'évolution des plus anciens auprès de leurs collègues, des moins dynamiques où la décision de faire entrer l'utilisateur dans un processus d'insertion repose essentiellement sur le jugement de son assistant social de l'aide individuelle.

Dans tous les cas, l'assistant social chargé du dossier de l'aide individuelle joue un rôle prépondérant dans l'évaluation des dispositions de l'utilisateur à recourir aux services de l'insertion. C'est souvent lui qui estimera si le bénéficiaire est prêt ou non à s'engager dans un tel processus, et selon des critères qu'il est difficile d'appréhender. De fait, si pour beaucoup, « être prêt » signifie être déchargé des principaux problèmes que rencontrent les personnes relevant du CPAS (problèmes financiers importants, logement, santé, garde des enfants,...), il existe, chez d'autres, le recours à une étude implicite des potentialités de l'utilisateur en vue d'un travail, voire d'une formation. Dans le meilleur des cas, l'assistant social et/ou l'agent d'insertion procède à un bilan de compétences selon une méthodologie adaptée mais, la plupart du temps, cette évaluation est réalisée plus informellement par l'assistant social sur base de ses entretiens avec le bénéficiaire.

Outre ces convocations automatiques ou sur proposition du service social général, certains services, surtout lorsqu'ils existent depuis plusieurs années, recourent à l'organisation de séances d'information et de présentation des différentes opportunités qu'ils offrent. Dans des CPAS où les possibilités sont plus réduites, certains services organisent éventuellement des visites des centres de formation avoisinants, avec leurs bénéficiaires. On attirera l'attention sur le fait que selon les organisateurs, ces types d'animations constituent souvent des bons points de départ à des projets d'insertion socioprofessionnelle.

Enfin, il convient de ne pas oublier un important moyen d'arrivée des dossiers au sein du service insertion : la présentation spontanée des bénéficiaires auprès des travailleurs du

service. Que cette démarche se fasse sur base personnelle ou sur la suggestion d'un assistant social, elle n'en constitue pas moins une part considérable du travail des agents d'insertion lors de leurs permanences.

Il va sans dire que dans les CPAS n'employant pas d'agent d'insertion, le passage vers un processus d'insertion socioprofessionnelle est pris en charge par l'assistant social responsable du dossier, au même titre que les autres aspects du dossier.

2.3.2. Le suivi du service social général dans le projet d'insertion

Comme nous venons de le voir, les assistants sociaux de l'aide individuelle prennent une place importante dans l'origine des démarches en insertion. En tant que personne connaissant le mieux la situation des bénéficiaires, cela va même de soi. C'est pourquoi les modalités de suivi de ces assistants sociaux par rapport au parcours des usagers, une fois pris en charge par le service insertion, peuvent s'avérer révélatrices de certaines tendances.

Ainsi, il est particulièrement intéressant de voir que les travailleurs sociaux de l'aide individuelle sont peu mobilisés dans le parcours d'insertion. Encore une fois, la règle dans ce domaine se trouve plus dans le non-formalisme que dans les échanges structurés. De nombreux assistants sociaux suivent le parcours de la personne car ils restent son intermédiaire pour les affaires qui sortent du cadre de l'insertion. On remarquera d'ailleurs que c'est seulement dans les CPAS les plus petits que les dossiers passent dans leur totalité au travailleur qui a en charge l'insertion.

Toutefois, à quelques reprises, nous avons rencontré des situations où l'intervention, même pour avis, des assistants sociaux de l'aide individuelle était sollicitée expressément dans les procédures de travail du CPAS. Cette intervention peut se faire à plusieurs moments : la décision d'engager la personne via l'article 60, §7 ou l'article 61, la réalisation d'un bilan de compétences, la sortie du CPAS après une période de travail. Dans deux CPAS, où le parcours du bénéficiaire en insertion s'avère très structuré, l'assistant social est même un intervenant privilégié pendant toute la durée du processus d'insertion.

Le recours à la présence de l'assistant social de l'aide individuelle témoigne, dans ces cas, d'une attention accrue pour la personne et son projet. Ces dispositions reposent sur le fait que

le travailleur social connaît en profondeur le dossier et peut s'avérer utile pour gérer le cas d'une personne qu'il suit depuis longtemps. Ainsi, nous y voyons des mesures qui rendent compte d'un réel souci d'investissement dans le projet personnel d'insertion des bénéficiaires aidés.

2.4. L'évaluation

Dernier aspect relatif à l'organisation des services d'insertion socioprofessionnelle, l'évaluation des politiques d'insertion par les CPAS eux-mêmes constitue un vaste terrain en friche. En effet, peu de dispositions sont prises à l'heure actuelle pour évaluer a posteriori le travail fourni. Nous examinerons cependant les perspectives existantes.

2.4.1. Le Conseil de l'aide sociale

La manière minimale de s'évaluer réside dans la reddition de comptes auprès du Conseil de l'aide sociale. Il s'agit là plus d'un rapport sur les dossiers en cours et leur évolution qu'une évaluation à proprement parler, même si pour certains, ce genre d'exercice a amené à une révision de la politique d'insertion dans ses grandes orientations.

Néanmoins, cette évaluation demeure très partielle car elle ne porte que sur des mesures ponctuelles et non sur le travail à long terme. Dès lors, il faut sans doute y voir un premier pas vers une évaluation ultérieurement structurée qu'une démarche de remise en question profonde.

2.4.2. Les notes de politiques générales

Dans la majorité des CPAS interrogés, les résultats de la politique d'insertion sont traités annuellement lors de la rédaction de la note de politique générale du CPAS. A cette occasion, quelques statistiques sont réalisées sur le travail des agents d'insertion et les objectifs sont formulés, souvent en termes très larges, pour l'année suivante.

Ces analyses représentent un pas supplémentaire vers une évaluation car elles englobent des résultats à plus long terme et recouvrent les différents aspects du travail d'insertion. Elles n'en

constituent pas pour autant des évaluations à juste titre car elles éludent bien souvent la manière dont les dossiers se sont déroulés (en termes de réussite ou d'échec,...) et surtout l'impact de cette politique sur l'ensemble de la commune.

2.4.3. Les évaluations ponctuelles

Des évaluations plus poussées ont cependant lieu dans certains CPAS et ce, pour deux types d'occasions. La première occasion se présente lorsque les responsables du CPAS souhaitent un retour plus fouillé sur la politique menée par l'institution. Dans ce cas, ils procèdent eux-mêmes à une analyse des dispositifs en cours, au moyen de statistiques sommaires.

La deuxième occasion est beaucoup plus exigeante et encadrée : il s'agit des évaluations réalisées dans le cadre de projets subventionnés par une institution extérieure qui désire un retour d'information ou d'actions-pilotes menées au sein du CPAS. On peut prendre comme exemple le rapport que les CPAS ont dû rendre dans le cadre du projet Printemps et qui suivait une méthodologie stricte et approfondie.

Toutefois, ce second type d'évaluations ne concerne que des mesures ponctuelles et ne s'applique pas à l'ensemble de la politique du CPAS. De plus, elles ne profitent qu'indirectement au CPAS lui-même puisque son objectif est essentiellement d'évaluer le programme à un niveau supérieur (régional, fédéral, européen) ou de vérifier la bonne utilisation des subsides accordés par le CPAS.

III. Les outils de l'insertion socioprofessionnelle

3.1. La mise au travail

Le domaine de l'insertion socioprofessionnelle dans les CPAS s'est construit autour des outils de mise au travail et, pendant longtemps, l'aspect professionnel de l'insertion a constitué le seul objectif poursuivi. Les dispositifs de mise à l'emploi sont, dans la plupart des cas, les premiers cités lorsqu'on évoque l'insertion : la majorité des entretiens a d'ailleurs porté sur les mesures usitées et la manière dont elles étaient employées.

3.1.1. Les articles 60, §7

Historiquement l'un des plus anciens outils disponibles, l'article 60, §7 (art.60) est également le plus répandu. Signe de son importance et de son succès, lorsqu'on interroge les travailleurs ou les responsables sur la poursuite d'une éventuelle politique d'insertion dans leur CPAS, il est fréquent de recevoir comme réponse : « *Oui, nous faisons des articles 60* ».

Sans surprise, l'engagement sous art.60 occupe donc l'essentiel du travail des services d'insertion. Cette importance s'explique par deux facteurs : l'investissement financier consenti par les autorités du CPAS dont il faut rendre compte et la nécessité d'apporter aux travailleurs employés un suivi important.

Sans entrer dans les détails des multiples usages dont l'article 60 fait l'objet, on s'intéressera aux grands types d'engagement sous art.60 :

- L'engagement dans les services du CPAS est très fréquent, surtout dans les communes plus rurales ou périphériques. Les CPAS placent alors les travailleurs dans leur service d'aide ménagère, leur service de repas à domicile, leur maison de repos ou leur entreprise d'économie sociale. On remarque que les CPAS où la politique d'insertion est la moins développée et diversifiée sont les premiers à occuper en priorité les art.60

dans leurs services, ou à la rigueur les mettent à disposition des services communaux. En revanche, dans les CPAS où les art.60 sont autant conservés dans les services que mis à disposition, l'engagement à l'intérieur du CPAS est réservé soit à des personnes dont le profil correspond parfaitement au poste prévu, soit à des personnes plus fragilisées qu'il est préférable de pouvoir suivre plus régulièrement.

- La mise à disposition est l'autre grand versant des art.60. Elle peut avoir lieu dans une multiplicité d'endroits dont nous reparlerons au moment d'envisager les partenariats des CPAS. La mise à disposition nécessite, de la part du bénéficiaire, une certaine autonomie et, de la part des agents d'insertion, la mise en place d'un suivi ou d'un tutorat efficace. Si la mise à disposition s'adresse souvent à des personnes dont la mise au travail dispose de bonnes garanties, elle est aussi utilisée pour placer des personnes dans des associations où l'accompagnement sera plus important, tels que les O.I.S.P. et les E.F.T..
- Les engagements sous art.60 à temps partiel sont relativement peu courants. Chez certains travailleurs sociaux et dirigeants de CPAS, ils sont même jugés douteux quant à leur finalité et leur issue.

Dans le cas des mises à disposition, le recours à un tutorat est nécessaire mais n'est pas toujours mis en place de manière stricte. On retrouve, à ce sujet, un autre signe du sérieux avec lequel on mène une politique d'insertion, dans les procédures d'accompagnement exigées par les CPAS auprès des organismes où le travailleur est mis à disposition.

Dans le même ordre d'idées, le suivi des art.60 en mise à disposition s'avère primordial et occupe une partie importante du travail des agents d'insertion. De ce point de vue, une règle de fonctionnement semble se dégager dans tous les CPAS recourant à la mise à disposition : des évaluations sont prévues à échéances régulières (de une semaine à trois mois) et l'agent d'insertion intervient de manière ponctuelle à sa propre initiative, ou à la demande de l'employé ou de l'employeur.

La réussite des art.60 est généralement envisagée de deux manières différentes :

- Dans les CPAS les moins investis dans cette mesure, un art.60 qui se déroule bien est celui qui arrive à son terme ; l'échec est perçu comme la rupture du contrat ou comme une réorientation des objectifs, revus largement à la baisse.
- Dans les CPAS où l'insertion revêt une grande importance, on parlera d'échec lorsque la période d'art.60 n'aboutit ni sur un engagement, ni sur l'ouverture de nouvelles perspectives pour le bénéficiaire.

Dans les deux cas, l'estimation du taux d'échec et de réussite est assez difficile à évaluer par les employés du CPAS.

Selon le projet de la cellule TOK-EFD sur lequel nous reviendrons ou dans certains programmes européens, le CPAS doit respecter l'obligation de formation en cours d'art.60. Cette obligation s'est même transformée en pratique courante pour tous les art.60, mais cela, encore une fois, dans les CPAS témoignant d'un intérêt important pour la thématique de l'insertion.

Enfin, on a pu constater à l'une ou l'autre reprise, que l'utilisation initiale des art.60 n'avait pas encore entièrement disparu : en effet, certains CPAS utilisent l'engagement d'art.60 de manière systématique afin de faire uniquement diminuer le nombre de revenus d'intégration sociale en leur faisant recouvrer leur droit au chômage.

3.1.2. Les articles 61

Par opposition aux art.60, l'engagement sous article 61 (art.61) demeure largement moins répandu. Un facteur explique largement le manque d'intérêt pour cette mesure, à savoir la difficulté et le temps nécessaire pour trouver des entreprises privées intéressées par ce type d'engagement. De plus, il apparaît que plusieurs chefs d'entreprise semblent redouter l'obligation morale d'engager le travailleur à la fin de son contrat art.61, alors qu'une obligation légale n'existait précédemment que dans le cas de l'art.60.

Néanmoins, certains CPAS militent pour cette mesure en mettant en avant des raisons idéologiques :

- Dans un CPAS du Hainaut, la responsable du service insertion refuse l'engagement sous art.60 dans le privé à vocation non-sociale, en dénonçant un risque de piège à l'emploi et un manque de responsabilité de l'employeur. Tout engagement dans une entreprise privée se fait sous l'article 61.
- Un CPAS de la région namuroise avance, quant lui, l'idée que les conditions de l'art.61 sont plus proches de celles d'un véritable emploi et privilégie ce type d'engagement à des fins d'expérience et de compétences acquises.

Cependant, il semble que l'art.61 ne soit pas abandonné par la majorité des CPAS et l'on voit plusieurs services qui, après leur période de mise en route, s'attaquent à ce type de mesures pour diversifier leurs activités.

3.1.3. TOK-EFD

Peu de communes participent encore au projet TOK-EFD. Pour la plupart, il s'agit de CPAS situés dans des villes importantes (plus de 35.000 habitants). Deux facteurs semblent expliquer ce phénomène. Tout d'abord, les mandataires locaux et les dirigeants du CPAS disposent de contacts plus aisés avec les autorités régionales ou fédérales, du fait de la taille importante de leur institution. Ensuite, ces CPAS sont engagés depuis plus longtemps, comme nous l'avons vu précédemment, dans le développement d'une politique d'insertion ; ils étaient dès lors aux premières loges lors de l'essor du projet porté par la cellule.

De manière générale, le projet TOK-EFD est abandonné petit à petit par les CPAS. Seuls quelques secrétaires continuent à rentrer les dossiers de subventionnement chaque année afin d'engager des articles 60 supplémentaires, sans alourdir les dépenses du CPAS.

Les raisons pour lesquelles les CPAS arrêtent leur participation à cette a.s.b.l. sont essentiellement de deux ordres. Premièrement, les récents remaniements organisationnels ainsi que la sous-représentation des institutions wallonnes et francophones poussent plusieurs dirigeants à quitter la structure de TOK-EFD. Deuxièmement, l'octroi de subsides par la

cellule TOK-EFD nécessite un suivi et des procédures administratives trop lourdes par rapport au remboursement obtenu, voire impossibles à mettre en place par des CPAS ne disposant pas du personnel nécessaire.

3.1.4. Le travail en ALE

La radioscopie des politiques d'insertion avait, l'année dernière, montré l'importance quantitative des travailleurs en Agence Locale pour l'Emploi (ALE) issus des usagers du CPAS. On pouvait dès lors s'attendre à ce que les travailleurs mettent en avant ce type de mise à l'emploi dans les outils sur lesquels se fonde leur politique d'insertion. Or il est assez paradoxal que le volet ALE soit souvent omis lors des entretiens.

Ce paradoxe peut être compris lorsqu'on s'intéresse à la manière suivant laquelle le travail en ALE prend place dans les CPAS où ce type d'occupations est mentionné. En effet, l'engagement échappe la plupart du temps aux décisions des agents d'insertion et relève de l'initiative exclusive de l'ALE seule. Il apparaît donc comme illusoire de considérer le travail en ALE comme complémentaire avec l'emploi proposé par le service insertion : ces deux outils sont vraisemblablement plus en situation de concurrence que de partenariat. Ainsi, là où l'ALE est considérablement développée et fonctionne à haut régime, il sera difficile de mettre en place des mesures d'insertion depuis le CPAS ; à l'inverse, un service insertion ayant pris de l'ampleur dans un CPAS fera sans doute de l'ombre à l'ALE.

Si cette hypothèse doit encore être vérifiée dans les chiffres ou au moyen d'études complémentaires, il est intéressant de voir comment deux mesures ayant les mêmes finalités peuvent s'avérer concurrentes dans les faits, d'autant plus que la présence d'une ALE très active peut se révéler préjudiciable pour tous les aspects d'un travail d'insertion à long terme. En effet, en proposant des emplois ponctuels et accessibles, l'ALE empêche parfois les usagers des CPAS de s'insérer dans des projets plus longs tels que des formations ou la reprise d'études.

Il faut rester attentif à l'utilisation qui est faite du travail en ALE car à terme, il pourrait s'avérer qu'il s'agisse de solutions faciles et partielles, voire que ce type d'engagement apparaîtrait comme un potentiel piège à l'emploi.

3.1.5. Les contrats PTP et autres plans d'embauche

Hormis les types de contrats de travail que nous venons d'évoquer, les CPAS recourent également à d'autres mesures de mise à l'emploi, sans que celles-ci soient suffisamment importantes pour justifier des réorientations complètes de la politique d'insertion professionnelle. Ces outils sont dès lors plutôt utilisés comme des moyens complémentaires ou des solutions plus intéressantes dans des cas particuliers.

Au premier plan de ces autres mesures, on retrouve l'engagement via le Programme de Transition Professionnelle (PTP). Cet outil intervient pour des engagements plus longs, parfois après une première période comme article 60 ou 61. Les contrats PTP font l'objet d'une attention et d'une application particulière dans les petits CPAS où le nombre de bénéficiaires suffisamment faible permet de s'investir dans un processus plus long.

Les statuts PTP peuvent aussi servir à prolonger dans un poste des travailleurs dont les contrats en article 60 et 61 ne peuvent être reconduits, pour des raisons légales. Il en va de même pour d'autres mesures qui permettent de conserver un travailleur dont l'expérience antérieure s'est avérée concluante : le statut d'Agent Contractuel Subventionné (ACS)⁶, le contrat PRIME, etc.

Pour les bénéficiaires les plus jeunes et spécialement pour ceux qui sont en passe de terminer leurs études, les CPAS sont également attentifs au programme d'aide à l'embauche « Rosetta » et accompagnent les jeunes dans leurs démarches vers un premier boulot.

Quoiqu'il en soit, le recours à une multiplicité d'outils témoigne généralement à la fois d'un effort considérable du CPAS dans le champ de l'insertion et d'un souci accordé à la situation des personnes aidées plutôt qu'à la gestion globale du CPAS. En effet, la maîtrise de toutes ces mesures nécessite une connaissance aiguë des textes juridiques et des procédures administratives, matière dans laquelle les CPAS peuvent se faire aider comme nous le verrons dans la suite du rapport. Ensuite, l'emploi de différentes mesures prouve une attention portée à la singularité des personnes qui sollicitent l'aide des agents d'insertion, qui s'emploient à trouver la formule qui correspond le mieux au profil et aux attentes du bénéficiaire.

⁶ Plusieurs plans de résorption du chômage, dont l'engagement sous ACS, ont été réunis sous l'appellation d'Aides à la Promotion de l'Emploi (APE).

3.1.6. L'intérim d'insertion

Le programme d'intérim d'insertion a pour sa part nettement moins remporté les suffrages des CPAS. Beaucoup de CPAS, surtout dans les communes urbaines, ont été contactés par des agences d'intérim mais leurs propositions ont été assez mal reçues, non par les travailleurs du CPAS, mais par les usagers eux-mêmes. Ces derniers auraient trouvé le discours des agences d'intérim trop agressif et les solutions proposées trop exigeantes pour qu'ils y mettent leur énergie.

Par ailleurs, les résultats des quelques actions qui ont été menées dans ce domaine sont assez similaires : chaque CPAS où elles ont eu lieu rendent compte de résultats très positifs pour une ou deux personnes mais, dans l'ensemble, jugent cette mesure décalée par rapport à la situation que connaissent les CPAS. En effet, les bénéficiaires se trouvent, d'après les assistants sociaux, dans des situations trop précaires pour répondre aux exigences d'autonomie et de flexibilité fixées par les entreprises intérimaires.

3.2. Les formations

Les formations représentent l'autre grand volet du travail d'insertion socioprofessionnelle. Leurs formes et leur utilisation peuvent varier grandement d'un CPAS à l'autre et toutes ne répondent pas aux mêmes ambitions.

3.2.1. Les étudiants

Le type de formations le plus élémentaire concerne les jeunes en cours d'études mais qui sollicitent l'aide financière du CPAS. Dans la plupart des cas, le CPAS leur laisse une grande marge de manœuvre dans la poursuite de leurs études, sauf demande allant dans le sens contraire.

Certains CPAS proposent néanmoins à ces étudiants des coups de main relevant de la politique d'insertion : recherche active d'emploi dès la fin des études, analyse des perspectives d'aide à l'embauche (Rosetta,...), possibilités de travail ou de formations

complémentaires à côté des études, etc. Toutefois, le travail principal avec ces jeunes est souvent d'assurer un léger suivi empêchant le décrochage scolaire.

Néanmoins, la nouvelle loi sur le droit à l'intégration change les obligations des CPAS vis-à-vis des moins de 25 ans. Le respect de la loi passe de plus en plus par la conclusion de contrats d'intégration sociale dont la mise en pratique diffère vraisemblablement assez peu de ce qui se faisait jusque là.

3.2.2. Les formations qualifiantes

Les formations qualifiantes interviennent dans une mesure assez restreinte, d'après les discours des travailleurs de CPAS. Le principal obstacle à vaincre pour les bénéficiaires réside en effet à accepter de « retourner à l'école » alors que le parcours scolaire s'avère assez chaotique. Toutefois, les agents d'insertion arrivent à faire admettre la nécessité d'acquérir une qualification supérieure et la reconnaissance équivalente lors d'un parcours sérieux d'insertion.

Cependant, on se rend compte que les porteurs de projets de formations qualifiantes sont souvent les usagers eux-mêmes qui sollicitent la poursuite d'une filière de qualification précise lors de leur passage au CPAS. On voit donc que ce type de formations s'applique à des personnes extrêmement motivées et dont la situation auprès des services sociaux est vécue comme temporaire.

3.2.3. Les formations pré-qualifiantes

En revanche, les formations pré-qualifiantes font l'objet de toutes les attentions dans les CPAS dont les usagers se caractérisent par un manque de qualification patent. Ce type de formations est souvent l'autre grand axe d'intervention des services d'insertion, à côté de la mise à l'emploi au moyen de l'art.60.

Ces formations portent sur une grande diversité d'objets :

- cours d'alphabétisation ;

- cours de français dans les communes où habitent des communautés étrangères ;
- cours de langues étrangères ;
- remises à niveau en mathématiques et autres matières de base ;
- formations techniques en informatique, bureautique, dactylographie, auxiliaire polyvalent,...
- cours de cuisine ;
- approches de disciplines techniques (peinture, plomberie, mécanique, électricité,...).

Ces formations, à l'inverse des précédentes qui s'adressaient à une ou deux personnes, visent des groupes plus larges de bénéficiaires. Selon la situation de la commune et l'homogénéité du public du CPAS, il est possible que le CPAS choisisse de développer ces formations au sein du CPAS ou de les organiser avec un partenaire extérieur dans les locaux du CPAS.

Les pratiques en ce qui concerne les formations pré-qualifiantes sont assez similaires dans l'ensemble des CPAS visités. Les demandes varient assez peu d'un endroit à l'autre et seuls les CPAS ne souhaitant pas développer de politique d'insertion se passent de ce genre d'outils.

3.2.4. Le statut en formation

On terminera sur le sujet des formations en signalant le flou qui règne dans ce domaine en matière de statut. Il apparaît en effet que peu de bénéficiaires de ces formations disposent d'un statut particulier. La plupart du temps, ils suivent les formations en tant que minimexés ou titulaires du droit d'intégration sociale et touchent éventuellement une prime pour la formation, encore que celle-ci ne soit pas une pratique généralisée. L'appellation de « stagiaires en formation » utilisée pour d'autres catégories sociales (chômage, etc.) ne semble pas d'usage pour les bénéficiaires des CPAS.

Enfin, alors que la formation n'est obligatoire que dans le cas de subvention TOK-EFD, on remarquera que dans de nombreux cas, les travailleurs en insertion réservent, lors d'un engagement sous art.60, une demi-journée consacrée à la formation du bénéficiaire, même dans le cas de mise à disposition.

3.3. La réinsertion sociale

En dehors des aspects de formation et de mise au travail qui relèvent plus de l'insertion professionnelle, les CPAS mettent au point des actions vers la partie de leur public dont l'accession au marché de l'emploi semble plus compromise, en raison de leur situation familiale ou de santé, ou de l'ampleur du travail qu'ils doivent fournir pour s'adapter au rythme de la vie active.

3.3.1. Insertion sociale et formations

On constate fréquemment dans les discours des travailleurs et des responsables de CPAS que l'insertion sociale s'inscrit déjà en filigrane dans les mesures de formation. En effet, celles-ci visent autant à conférer des compétences à leurs bénéficiaires qu'à leur donner une occupation régulière.

L'objectif essentiel des mesures d'insertion sociale vise à sortir les personnes dépendant du CPAS de l'exclusion dans laquelle leur situation sociale et financière les a placés. Pour ce faire, suivre des modules de formation à échéances fixes offre une première approche d'activités tournées vers l'extérieur. C'est la raison qui conduit de nombreux CPAS à orienter les usagers qui ne seraient pas encore prêts à l'emploi vers le choix d'une formation.

3.3.2. La resocialisation

Suivant le même objectif, apparaissent les mesures réunies sous l'appellation de « resocialisation ». Elles tentent également de sortir les personnes de l'isolement en leur proposant des animations ou de prendre part à des activités, généralement dans les locaux du CPAS. L'objet de ces actions est très varié : groupes de femmes encadrant les plus jeunes dans l'éducation des enfants, bourses aux vêtements, ateliers créatifs,... Les projets ne

manquent pas et dans les CPAS les plus importants, visent des publics différents : femmes avec enfants, personnes âgées, familles ayant récemment immigré en Belgique,...

Il arrive que ces modules soient réalisés avec le soutien d'organismes extérieurs mais ils prennent en général place au sein du CPAS, dans des antennes délocalisées ou des structures annexes comme un projet d'économie sociale ou un O.I.S.P. rattaché au CPAS.

L'impact de ces mesures est difficilement évaluable car les résultats apparaissent surtout à long terme. Il est dès lors difficile de convaincre certains pouvoirs politiques communaux d'investir dans ce genre de programmes, alors que la totalité des assistants sociaux insistent sur l'importance capitale de ces actions.

3.4. L'insertion par la culture

Outils moins répandus que les formations et les mises à l'emploi, les projets d'insertion par la culture demeurent cependant des solutions alternatives, appréciés dans certaines communes. Le recours à la culture comme outil d'insertion s'intègre dans deux optiques différentes, complémentaires à des outils déjà abordés.

3.4.1. L'article 27

L'utilisation la plus courante d'insertion par la culture se rencontre sous la forme de l'application de l'article 27 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et du projet porté par l'a.s.b.l. du même nom. Son ambition est de mettre à disposition des publics plus défavorisés des billets à prix modique pour des spectacles culturels. Dans cette perspective, les CPAS constituent des partenaires privilégiés et servent d'intermédiaires entre l'association, les institutions culturelles et le public.

Pour les CPAS qui s'y investissent, ce projet suit la même logique que les outils de réinsertion sociale ou de re-socialisation. Il vise essentiellement à ce que des personnes en situation d'exclusion ou en perte de repères sociaux renouent le contact avec des étrangers, sortent de chez eux, se fixent des obligations. A ce titre, l'article 27 apparaît comme un complément ou un substitut à d'autres outils plus classiques.

L'appréciation du projet article 27 par les employés du CPAS est très variable : certains évaluent les résultats comme extrêmement positifs et souhaitent prolonger l'expérience, tandis que d'autres estiment que ce projet est une perte de temps et de moyens et pensent que d'autres projets mériteraient un investissement comparable.

3.4.2. Les arts de la scène

Nous avons rencontré un autre type de projet dans un CPAS de la région du Centre où le bénéficiaire de l'aide sociale n'est plus cantonné à un rôle de spectateur mais est intégré au cœur de l'action culturelle. Ce CPAS a en effet mis au point des ateliers de formation et de pratique des arts de la scène. Les intervenants peuvent y apprendre les différentes techniques relatives au spectacle, qu'on s'y adonne en coulisses ou sur la scène.

Le premier avantage de ce type d'outils est de pouvoir faire coexister dans un même projet différents types d'occupation qui conviendront aux attentes de différentes personnes : artistes, machinistes, techniciens, confectionneurs de décors ou de vêtements,... En outre, la réalisation d'un produit final sous la forme d'un spectacle s'avère extrêmement enrichissante tant pour les bénéficiaires du projet que pour l'ensemble de la population. Le CPAS en question est d'ailleurs en train de réfléchir au développement d'ateliers similaires dans d'autres domaines culturels.

A une moindre échelle, des projets suivant la même logique d'une insertion plus professionnelle sont réalisables dans des communes où il existe un centre culturel actif et ouvert à des préoccupations sociales.

3.5. Le parcours d'insertion

L'énumération de toutes les mesures d'insertion socioprofessionnelle peut faire perdre de vue la façon dynamique avec laquelle elles prennent place dans le travail quotidien. Mais l'agencement des mesures peut s'organiser de manière différente dans les CPAS. Ces modalités peuvent être très structurées ou non et se révèlent assez significatives de l'effort des CPAS dans le champ de l'insertion.

3.5.1. Parcours et projets personnels

La mise en place des mesures peut suivre deux grandes logiques différentes. La première consiste à prévoir quels outils utilisés en fonction des moyens disponibles et à rationaliser le nombre de mesures appliquées. Dans les CPAS suivant cette logique, il n'est pas rare de voir le nombre d'art.60 pour une année fixé en dépit de la situation des bénéficiaires et affecté à des tâches qui conviennent mieux au CPAS ou à ses partenaires qu'aux travailleurs eux-mêmes : tous les postes prévus sont occupés et il faut attendre la fin d'un contrat pour en signer un nouveau. De même, les formations sont choisies pour satisfaire le plus grand nombre et si possible correspondre aux postes disponibles en art.60.

A l'opposé, les CPAS mettent en exergue la cohérence du parcours de chaque bénéficiaire et inscrivent les actions menées dans le cadre des projets personnels. Les formations et les tâches accomplies en art.60 sont décidées en fonction des attentes du principal intéressé, les postes en art.60, même si leur nombre est limité pour des raisons budgétaires, ne sont pas continuellement occupés.

L'accent mis sur l'une ou l'autre démarche pourrait constituer un indicateur de l'investissement du CPAS dans l'insertion : la logique axée sur les moyens et les places disponibles témoignerait d'un intérêt assez peu marqué pour l'insertion, tandis que la logique axée sur le projet personnel et la cohérence du parcours serait révélatrice d'un intérêt plus important accordé à la thématique de l'insertion.

3.5.2. Les stages et les procédures structurées

Parmi les moyens possibles pour assurer cette prédominance des projets personnels, certaines procédures adoptées dans quelques CPAS nous paraissent particulièrement pertinentes. Nous en donnerons deux exemples.

Ainsi, dans un CPAS du Hainaut, l'organisation de stages préalables à toute mise à l'emploi assure la cohérence du projet en adjoignant à la préparation au travail, la poursuite de formations en rapport direct avec les tâches accomplies. La période de stage permet également de pouvoir renoncer au travail avant la conclusion du contrat si son objet ou son

ambition se révélèrent inadéquats. Dans les faits, ce stage apparaît moins comme une « période d'essai » que comme une réponse à un souci d'adapter l'action menée aux attentes et aux besoins du bénéficiaire.

Un deuxième exemple de procédures structurées a été mis au point dans un CPAS de la province de Namur où le parcours de chaque personne est balisé dès sa prise en charge par le service insertion. Ce parcours possède le double avantage de suivre les souhaits du bénéficiaire en autorisant les réorientations de projet, etc. et de préparer de manière plus approfondie la personne aux réalités de la vie active, notamment au moyen de simulations de procédures de sélection, d'entretiens d'embauche,...

3.6. La sortie du CPAS

La plupart des mesures d'insertion socioprofessionnelle aboutissent à la sortie du CPAS. Il s'agit d'un moment-clef selon les assistants sociaux interrogés car tout le processus engagé peut réussir ou échouer en quelques semaines. Nous aborderons dans les paragraphes suivants trois situations dans lesquelles les agents doivent être particulièrement actifs.

3.6.1. Les fins de contrat

En règle générale, les engagements en article 60 se concluent rarement par un contrat à durée indéterminée ou par une reconduction du poste pour une année supplémentaire. Dès lors, la motivation des personnes mises au travail décline et c'est l'occasion pour certains d'abandonner le projet avant son terme. Tous les travailleurs sociaux familiers de l'art.60 évoquent pareille rupture de contrat et insistent sur la vigilance à apporter dans les dernières semaines de contrat.

Un autre symptôme de désengagement du travailleur dans son emploi est l'accumulation de jours de congé pour cause de maladie en fin de contrat qui peut nuire à l'évaluation finale du processus. Il s'agit donc pour les membres du CPAS et pour le tuteur, dans les cas de mise à disposition, de redoubler d'efforts pour motiver les personnes en fin de parcours d'intégration.

3.6.2 La recherche active d'emploi

D'autre part, les CPAS dont les services insertion sont les plus développés mettent en place des actions pour assurer le passage du CPAS vers la situation de chômage, en espérant que celle-ci soit de la plus courte durée possible. C'est ainsi que, dans plusieurs CPAS, ont été créés des modules de recherche active d'emploi. Ceux-ci dépendent soit du CPAS qui dispose des moyens nécessaires pour mettre sur pied une telle structure, soit d'un partenaire extérieur, souvent déjà le FOREm, vers lequel le bénéficiaire est orienté.

L'intérêt pour cette transition en douceur et les efforts pour mettre au point des stratégies adaptées paraît encore une fois marquer CPAS dans lesquels l'insertion occupe une place primordiale.

3.6.3. La difficulté du suivi hors CPAS

Enfin, le suivi du parcours des personnes après leur sortie du CPAS est nettement plus problématique. Les CPAS manquent de renseignements sur le devenir des personnes aidées : le travail éventuellement trouvé, la réorientation professionnelle, le séjour prolongé auprès des services du chômage,... Force est de constater que quand la personne entre de nouveau en contact avec le CPAS, hormis les exceptionnelles visites de courtoisie, c'est que sa situation s'est déjà grandement détériorée.

De plus, faute de ces renseignements, il est quasiment impossible pour les CPAS d'évaluer la portée du travail réalisé lors du passage par leurs services : une évaluation des actions paraît irréalisable dans ces conditions. C'est pourquoi il serait peut-être nécessaire de penser à la mise en place de moyens qui permettraient aux CPAS de recevoir un retour de leurs actions, en même temps qu'ils faciliteraient les passages d'un acteur social vers l'autre. D'après certains, il est possible et en tout cas souhaitable que les Maisons de l'Emploi jouent ce rôle.

3.7. La législation

La législation est au cœur du travail d'insertion. Nous verrons dans les paragraphes qui suivent comment les CPAS se tiennent au courant des textes en vigueur et de leurs changements, comment ils les interprètent ou se font aider dans leur compréhension, quelle est l'implication des CPAS par rapport aux différents niveaux de pouvoir et enfin, comment les CPAS appréhendent les changements dus à la nouvelle loi sur le droit à l'intégration sociale.

3.7.1. Les textes législatifs

L'abondance de textes législatifs dont fait l'objet le secteur de l'insertion socioprofessionnelle constitue un obstacle majeur pour les travailleurs sociaux. Au-delà de tenir un rôle classique de repoussoir, la législation pose un réel problème au sein des CPAS, spécialement pour les plus petites institutions.

La première question qui se pose est de savoir où trouver l'information. Comme nous y reviendrons plus tard, beaucoup de CPAS se tournent vers la Fédération des CPAS pour obtenir les principaux textes de loi, ainsi que les annonces de changements majeurs, via le site Internet de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Pour plus de détails, c'est également grâce aux sites Internet des ministères compétents ou, plus ponctuellement, aux représentants des administrations de tutelle que la plupart des renseignements sont trouvés.

En ce qui concerne la mise à jour des mesures, chaque CPAS développe ses propres stratégies : outre la connaissance des procédures administratives générales qui échoit généralement au secrétaire, la répartition des tâches se fait selon les spécialités. Cette manière de faire est possible et efficace dans les grands CPAS où chaque travailleur social peut trouver une sphère d'expertise et se tenir à jour aisément. Dans certains cas, ces CPAS recourent même à l'engagement d'une ou plusieurs personnes pour s'occuper exclusivement des procédures administratives et ainsi décharger les assistants sociaux de cette tâche.

Dans les CPAS de taille intermédiaire, un agent d'insertion spécialisé est chargé de collecter les renseignements et de développer l'expertise du CPAS dans le champ de l'insertion. Dans la plupart des cas, ces travailleurs sociaux ont recours à une aide extérieure, qu'il s'agisse

d'un service spécialisé, d'un informateur privilégié (fonctionnaire wallon ou fédéral, employé du FOREm,...), d'appels accrus à la Fédération des CPAS.

En revanche, la situation est plus problématique dans les CPAS de petite taille où le petit nombre d'employés ne permet pas cette spécialisation et où chaque assistant social doit être compétent dans des domaines aussi différents que l'insertion socioprofessionnelle, le logement, l'accueil des réfugiés,... Dans ce cas, le travail en insertion repose sur l'application de quelques mesures dont l'interprétation pose peu de problèmes et il devient difficile pour ces CPAS de s'adapter à d'autres projets ou programmes.

3.7.2. Les niveaux de pouvoir

Dans le système politique actuel, les matières sociales relèvent de différents niveaux de pouvoir. Les CPAS, institutions dépendant du niveau local, appréhendent de différentes manières les textes et les mesures selon leur origine.

Le niveau local : Comme nous le verrons plus tard, les travailleurs des CPAS se sentent étrangement assez peu connectés aux instances communales, en dehors bien évidemment du président du CPAS et du conseil de l'aide sociale. L'autonomie de gestion du CPAS semble, à ce titre, bien respectée puisqu'il n'est jamais évoqué d'implication du collège ou du conseil communal dans les matières du CPAS, excepté à travers le montant réservé au CPAS dans le budget communal...

Le niveau régional : Deux attitudes peuvent être observées. Dans les grandes villes et les communes peuplées, les décrets et instances régionales sont suivis, commentés et appliqués. Ceci s'explique probablement par le fait que ces CPAS se sont érigés en institutions importantes et incontournables dans le paysage social, et qu'ils disposent de nombreux contacts entre autorités locales et régionales. Dans le même ordre d'idées, les travailleurs de ces CPAS n'hésitent à faire appel à l'aide de l'administration du Ministère des Affaires sociales. A l'inverse, les CPAS plus petits semblent faire moins de cas des institutions régionales. Au mieux, ils y voient des opportunités occasionnelles pour décrocher des subsides complémentaires mais dont les conditions d'octroi leur apparaissent souvent comme inaccessibles.

Le niveau fédéral : Etant donné ce que nous venons de voir à propos du régional, il en découle que la capitale de l'insertion en Wallonie n'est pas Namur mais Bruxelles ! En effet, la législation fédérale en matière sociale, et spécialement en ce qui concerne l'intégration sociale, reste pour les CPAS la base de leur travail. Les travailleurs recourent plus aux outils proposés par les lois structurelles sur les CPAS et par les programmes d'action sociale fédéraux, les responsables se soucient plus de la conformité à la législation nationale qu'aux dispositions régionales. En tout cas, c'est ce qui transparait dans leur discours. Ces résultats, aussi étonnants qu'ils puissent paraître, pourraient être biaisés par le moment où l'enquête a eu lieu, c'est à dire au moment du remue-ménage provoqué par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le droit à l'intégration sociale, qui occupait tous les esprits, étant donné les changements qu'elle impliquait.

Le niveau européen : Si dans l'ensemble, les mesures émanant des institutions européennes sont caractérisées par le désintérêt, certains programmes ont été utilisés une nouvelle fois par les CPAS les plus importants. C'est notamment le cas pour les CPAS des villes du Hainaut qui ont pu bénéficier du soutien de projets dans le cadre du programme Objectif 1. Autre bailleur de fonds à l'échelle européenne : le Fonds Social Européen a été sollicité et quelques CPAS parmi les plus importants ont répondu, pas toujours avec succès, à ses appels d'offres.

3.7.3. La loi concernant le droit à l'intégration sociale (26 mai 2002)

Il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de cette loi sur le fonctionnement des CPAS. Toutefois, étant donné les dates où l'enquête de terrain a eu lieu, la nouvelle loi est intervenue dans la quasi-totalité des conversations.

Dans leur majorité, les employés des CPAS accueillent ce changement de législation d'un bon œil. Plusieurs estiment, en effet, que la loi vient mettre au clair et rendre officielles des pratiques qui s'opéraient depuis plusieurs années déjà, spécialement en donnant une place prépondérante à la thématique de l'insertion/intégration. Pour d'autres, en revanche, la nouvelle loi ne va pas encore assez loin et reste trop floue par rapport aux mesures d'application effective qu'elle sous-tend : ces derniers attendent de voir comment évoluera sa mise en application, après quelques mois de concrétisation.

Quant aux principaux changements entraînés par l'entrée en vigueur de la loi, ils se situent surtout dans le domaine de la création de services insertion au sein des CPAS qui n'en possédaient pas encore, dans l'intensification des convocations auprès des agents d'insertion et dans l'attention accrue envers les dispositifs d'insertion (création de structures de formation, d'E.F.T., d'entreprise d'économie sociale,...)

IV. Le Partenariat

4.1. La situation du partenariat

Pour mener à bien une politique d'insertion, les CPAS disposent toutefois de moyens limités. Le recours au partenariat revêt dès lors une importance capitale pour développer de nouveaux outils ou de nouvelles filières d'insertion. D'autant plus que les organismes actifs dans le secteur de l'insertion ne manquent pas. Sans parvenir à être exhaustif au sujet de cette thématique, nous nous attarderons sur l'ampleur du partenariat, sur les principaux partenaires des CPAS et sur la place que les CPAS prennent parmi ceux-ci.

4.1.1. L'importance du partenariat

Les partenariats figurent au premier plan dans le développement des politiques. Sur les 19 CPAS que nous avons visités, seuls ceux déclarant ne mettre en place aucune initiative d'insertion socioprofessionnelle n'avaient pas signé de conventions. Mais même dans ces CPAS, les contacts avec d'autres services, à commencer par le service social de la commune, sont courants.

La recherche de partenariats et la conclusion de conventions sont d'ailleurs souvent la première tâche des agents d'insertion lors de la création des services. Pour expliquer ce recours à des services extérieurs, les employés des CPAS invoquent plusieurs raisons :

- le manque de moyens en temps et en budget pour développer soi-même certaines activités (formations, etc.) ;
- les compétences et l'expérience dont profitent certains organismes dans le champ de l'insertion socioprofessionnelle ;
- la volonté de ne pas offrir un service déjà proposé ailleurs, dont ils estiment souvent la qualité supérieure à ce qu'ils pourraient développer en CPAS ;

- l'opportunité pour les bénéficiaires de trouver le service répondant à leurs besoins personnels.

A y regarder de plus près, les partenariats conclus par les CPAS suivent deux logiques différentes. L'une concerne tous les aspects de l'insertion socioprofessionnelle, tandis que l'autre ne s'applique qu'à la mise au travail.

Tout d'abord, les partenariats servent à obtenir de l'organisme partenaire un service que le CPAS décide de ne pas produire lui-même : des formations, des modules d'animation, des séances de recherche active d'emploi, des places dans une E.F.T. ou un O.I.S.P., etc. Les partenaires sont alors amenés à prendre en charge totalement ou partiellement les bénéficiaires du CPAS qui le sollicitent, à n'importe quel moment de leur parcours d'insertion : mise à l'emploi, formation pré-qualifiante ou qualifiante, re-socialisation, recherche d'emploi,...

Deuxièmement, les conventions peuvent ne porter que sur l'aspect de la mise à l'emploi. Dans ce cas, les partenaires remplissent une seule fonction : ils reçoivent un travailleur du CPAS mis à leur disposition, assumant leur salaire (art.61) ou non (art.60 ,§7) ainsi qu'éventuellement une partie du suivi du parcours du bénéficiaire en insertion.

Outre ces deux types de partenariat, on trouve également des CPAS qui sont impliqués, non plus en tant que clients de services ou qu'« agents de placement », dans des projets où chaque partenaire apporte une part de compétences et de travail. Il s'agit surtout des CPAS des grandes villes dont la participation a été sollicitée pour des projets de politique sociale globale ou des projets ponctuels à plusieurs intervenants (FSE,...). Le CPAS détache dès lors un ou plusieurs de ses employés auprès d'un organisme extérieur. C'est également le cas pour les associations « chapitre 12 » sur lesquelles nous reviendrons plus tard.

4.1.2. Les partenaires privilégiés

Sans prétendre dresser une liste complète de tous les partenaires que l'on a cités lors de cette enquête, nous proposons néanmoins fournir un aperçu des principaux partenariats conclu par les CPAS. Nous suivrons, pour ce faire, les deux catégories définies ci-dessus.

En matière d'échange de services, les partenaires privilégiés sont :

- le FOREm et ses antennes détachées pour les formations ainsi que les modules de recherche active d'emploi ;
- les écoles de promotion sociale et les centres de formation spécialisée pour les formations qualifiantes ;
- des associations particulières pour les formations pré-qualifiantes (alphabétisation, remises à niveau, cours élémentaires, formations techniques de base, etc.) ;
- des a.s.b.l. d'insertion sociale pour les aspects de resocialisation ou des animations sur ce thème ;
- des E.F.T. ou O.I.S.P. pour les aspects de formation par le travail.

L'effort des CPAS dans l'insertion peut être appréhendé en observant le nombre des partenaires de ce type, ainsi que la manière dont les CPAS y ont recours. En effet, cela semble évident, plus un CPAS compte de partenaires, plus il offre de possibilités différentes à ces bénéficiaires et par là, porte d'attention aux processus d'insertion. De même, des travailleurs sociaux qui se contentent pour les bénéficiaires de quelques formations générales et qui n'attendent en retour que des justificatifs de présence, nous semblent faire peu de cas de l'insertion, contrairement à ceux qui s'impliquent dans la diversité des formations proposées, voire dans leur réalisation (en les organisant par exemple au sein du CPAS, à l'aide du partenaire).

En matière de mise à l'emploi, les partenaires sont beaucoup plus nombreux et différents :

- l'administration communale dont les services techniques et administratifs demeurent les premiers pourvoyeurs de places pour les mises à disposition de travailleurs ;
- les hôpitaux, maisons de retraite et services de santé ;
- les entreprises privées ;
- les entreprises d'économie sociale ou à finalité sociale ;
- les a.s.b.l. actives dans les domaines sociaux et culturels ;
- les institutions para-communales : centres culturels, syndicats d'initiative,...

On notera que les bénéficiaires du CPAS qui suivent une formation en O.I.S.P. ou en E.F.T. ne le font que très exceptionnellement sous un statut de travail (art.60, §7, art.61) mais plutôt en tant que simples stagiaires en formation.

4.1.3. La coordination sociale

Au-delà des conventions conclues par les CPAS, un point capital pour comprendre l'effort de celui-ci en matière d'insertion est appréhensible en observant la place qu'il occupe dans le tissu associatif local. C'est ce que nous entendons par l'expression, aujourd'hui un peu passée de mode, de « coordination sociale ». Les structures officielles de coordination n'occupant plus une place importante dans toutes les communes, nous reprendrons donc cette expression pour décrire les échanges et le dialogue qu'entretiennent les différents acteurs sociaux sur le territoire d'une commune.

Ainsi, des différences substantielles peuvent être mises en évidence dans les CPAS selon leur rôle dans la coordination sociale. Trois attitudes différentes peuvent être constatées, renvoyant chacune à un investissement croissant dans l'insertion.

- Premièrement, le CPAS peut être exclu (ou s'être exclu) de la coordination sociale et n'avoir que peu d'échanges avec les autres organismes actifs dans le secteur social, excepté avec les acteurs incontournables que sont le FOREm ou les CPAS proches. Cette attitude reflète généralement une implication assez faible pour la thématique de l'insertion. D'autre part, les CPAS situés dans des communes où le tissu associatif est très faible et/ou il n'y a pas de dialogue entre les différents acteurs, se retrouvent *de facto* dans cette position.
- Deuxièmement, le CPAS peut intervenir au sein de la coordination comme un partenaire habituel, sans toutefois jouer un rôle prépondérant. Cette situation se rencontre dans des communes où le tissu associatif s'articule autour de quelques organismes aux moyens comparables dont le CPAS fait partie. Il intervient dès lors comme n'importe quel autre organisme et ses représentants n'agissent généralement qu'au nom du CPAS.
- Troisièmement, le CPAS peut constituer la pierre angulaire de la coordination sociale : c'est le cas pour les communes les plus habitées où les CPAS se sont édifiés en institutions importantes. Dans ce cas, le CPAS est le partenaire qui amène les autres organismes à se rencontrer autour de ses orientations. Ses représentants et ses employés siègent dans les conseils de bon nombre d'autres associations locales ; l'expérience et les moyens du CPAS en font le moteur de la coordination sociale. Cette situation permet le développement d'une politique d'insertion diversifiée et efficace.

4.2. Les relations entre CPAS

Dans ce point, nous examinerons consécutivement les relations formelles et moins formelles que les CPAS entretiennent entre eux : les associations « chapitre 12 », les partenariats en fonction de conventions, les divers contacts entre CPAS.

4.2.1 Les associations « chapitre 12 »

Encore assez peu répandu, ce type de partenariat n'est pas apparu dans les situations que nous avons rencontrées : aucun des CPAS visités n'a conclu ce genre d'association avec des CPAS voisins. En revanche, on pourra s'attarder sur le cas un peu particulier d'un CPAS qui échappe à une importante association « chapitre 12 » alors que toutes les communes avoisinantes y ont adhéré. Faute d'avoir pu rencontrer des représentants de cette association dans un autre CPAS, nous ne pouvons nous en tenir qu'aux raisons invoquées par ce CPAS laissé de côté, à savoir qu'ils n'ont pas été contactés lors de la mise sur pied de ce projet.

Malgré le côté lacunaire de ces informations, on peut s'interroger sur les obstacles qui s'opposent au développement de cet outil de coopération et aux raisons qui poussent les institutions qui l'utilisent à se passer de partenaires dont la participation apporterait plus de cohérence au projet. L'opposition principale réside peut-être dans des réticences politiques à mettre en place des programmes avec des partenaires dont les opinions divergent, même si la réalité à laquelle sont confrontés des entités proches s'avère assez semblable. Une piste de réflexion pour un éventuel essor des « chapitre 12 » est peut-être à chercher dans la levée de ces freins politiques, en visant à mettre en place une structure où la coopération entre partenaires idéologiquement divergents serait possible.

4.2.2. Les conventions entre CPAS

Plus nombreuses, car probablement moins contraignantes, les conventions entre CPAS autour d'un projet ponctuel et ciblé permettent des échanges de moyens entre communes voisines ou proches. Deux type de conventions sont fréquemment conclues :

- des conventions entre CPAS de communes de taille semblable et confrontées aux mêmes difficultés : ces conventions ont souvent pour objet le recours à un service proposé par un tiers (formations, stages en E.F.T., ateliers de réinsertion sociale, etc.) mais dont le coût est trop élevé pour une seule institution ou dont les bénéfices s'avèrent intéressants pour les CPAS conventionnés. Une autre utilisation consiste en l'échange de services entre travailleurs sociaux spécialisés dans un domaine bien déterminé qui profitent mutuellement de leur expérience personnelle, qu'il s'agisse de la réalisation de modules thématiques pour une formation, de connaissances de tel

aspect de la législation, ou encore de relais pour réaliser un démarchage envers des entreprises ou des associations privées. Ces conventions reposent donc souvent sur un échange réciproque de services entre partenaires mis sur un pied d'égalité. On notera également qu'elles n'impliquent que très rarement des partenaires autres que les CPAS (FOREm, communes, associations privées,...) et qu'elles relient des CPAS dont les communes respectives entretiennent déjà de nombreux rapports dans d'autres activités (jumelage de services communaux, zone de police commune,...).

- Des conventions unissant un CPAS d'une commune importante avec des CPAS de communes périphériques : la logique de ces conventions est différente puisqu'il s'agit ici de la part de CPAS dont les services, surtout en insertion, sont particulièrement développés, de mettre les outils qu'ils ont construits à la disposition de CPAS manquant de moyens (essentiellement en personnel). Dans ce cas, les conventions portent généralement sur l'accès à des formations spécifiques, à une E.F.T. dépendante d'un CPAS, à un service de recherche active d'emploi.

4.2.3. Les contacts entre CPAS

En dehors de ces coopérations formelles et somme toute, assez rares, les membres des CPAS communiquent néanmoins de manière substantielle. L'échange d'informations et d'expérience occupe pour beaucoup une place de choix dans les moyens de se tenir à jour dans la matière de l'insertion. Quelques observations peuvent être formulées à cet égard :

- Même s'ils n'aboutissent pas souvent à des coopérations formalisées, il existe toutefois d'importants liens entre les CPAS de communes voisines. Que ce soit du côté de l'équipe dirigeante ou du côté des travailleurs sociaux, les représentants des CPAS se rencontrent fréquemment dans des institutions sociales, politiques ou culturelles dépassant le cadre de la commune ou du CPAS. Plus simplement, beaucoup se connaissent personnellement et se tiennent informés réciproquement des nouveautés dans le secteur.
- Les instances de représentation professionnelle permettent également aux différents CPAS de rester en contact entre eux, tant au niveau des mandataires, que des secrétaires ou des assistants sociaux. A titre d'exemple, on attirera l'attention sur

l'association des secrétaires de CPAS du Brabant wallon, organisation particulièrement active qui est parvenue à instaurer un échange dynamique entre les CPAS de la région.

- Enfin, on rappellera le rôle joué par la Fédération des CPAS dans le rapprochement des CPAS entre eux. Comme nous l'avons évoqué précédemment, les agents d'insertion insistent sur l'opportunité de rencontre et de dialogue qui leur est proposée lors des formations. De plus, un certain nombre de travailleurs sociaux interrogés se trouvaient être membres de la commission insertion de la Fédération des CPAS et soulignent le travail de mise en commun et de réflexion qui y est fait.

4.3. Les échanges transfrontaliers

Hors des frontières nationales et même régionales, le partenariat devient quasiment inexistant. De manière générale, les CPAS ont peu ou pas de contacts avec leurs homologues étrangers. Nous examinerons la situation des communes frontalières et celle des CPAS en contact avec les autres régions de Belgique.

4.3.1. Les communes frontalières

Même pour les CPAS situés dans des communes en frontière du pays, les échanges avec les services sociaux voisins sont excessivement rares. Parmi les CPAS interrogés, aucun n'a conclu de convention avec leurs correspondants hollandais, allemands, français ou luxembourgeois. La plupart ne sont même jamais entrés en contact avec ces services, exception faite d'un CPAS de la région de langue germanophone avec les services sociaux allemands.

La raison expliquant la faiblesse des échanges internationaux se trouve éventuellement dans le fait que les communes frontalières n'agissent pas comme zones de transit pour des personnes passant d'un pays à l'autre, sauf peut-être autour de la frontière allemande. Cependant, faute de renseignements complémentaires, il est difficile de se prononcer sur ce sujet.

En dehors des communes frontalières, on peut également s'étonner que les CPAS les plus importants n'évoquent pas leur participation à des projets européens impliquant la mobilisation de partenaires issus de plusieurs pays de l'Union.

4.3.2. Les échanges avec les régions flamande et bruxelloise

Ici encore, les échanges sont plutôt rares : aucun CPAS ne revendique des contacts avec des services sociaux flamands. En ce qui concerne la région bruxelloise, les échanges se limitent aux communes du Brabant wallon. Les CPAS de ces communes négocient en effet plus souvent avec les services situés à Bruxelles (autres CPAS, FOREm, associations privées,...) qu'avec des institutions à Namur ou Charleroi.

On évoquera enfin le cas particulier des CPAS situés en région de langue germanophone. Ceux-ci sont, en effet, autant tournés vers les institutions wallonnes francophones que vers les institutions germanophones compétentes en matière sociale.

4.4. La Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Les contacts des CPAS avec la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie⁷, et plus particulièrement avec la cellule d'Insertion Professionnelle, s'avèrent fréquents et globalement positifs. La Fédération des CPAS est perçue la plupart du temps comme un partenaire important et comme un fournisseur de renseignements.

4.4.1. Les formations

Les formations de la Fédération des CPAS ont vraisemblablement rencontré un succès en termes de participation. On notera cependant que cette participation varie d'un CPAS à l'autre.

⁷ Afin de rendre la lecture du texte plus fluide, nous abrègerons par « Fédération des CPAS » la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Les CPAS les plus importants en termes de personnel et de moyens ont participé aux formations et comptent plusieurs travailleurs sociaux ayant suivi la formation en agent d'insertion ainsi que quelques modules complémentaires (bilan de compétences...).

Les services insertion récents ou n'employant qu'une personne reposent souvent sur un travailleur qui dispose de la formation en agent d'insertion ou qui est en cours de formation. En revanche, les CPAS sans service insertion spécifique ont souvent un travailleur social qui suit ou a suivi la formation. Pour ces derniers, la difficulté principale réside dans l'application quotidienne des acquis de la formation : en effet, la faible importance de l'insertion dans leur emploi du temps empêche à la fois la « *routinisation* » des techniques et méthodes apprises ainsi qu'une mise à jour des connaissances.

Les participants à ces formations en ont appréciés les enseignements et insistent sur l'importance des rencontres avec d'autres travailleurs en CPAS et sur l'échange d'expériences entre assistants sociaux.

4.4.2. Aide de la cellule d'Insertion Professionnelle⁸

Les contacts les plus fréquents avec la Fédération des CPAS restent néanmoins les recours aux aides fournies par la cellule d'insertion professionnelle. Les premiers usagers de ce service sont les secrétaires de CPAS ou les responsables de service insertion qui contactent la Fédération pour résoudre les fréquents problèmes administratifs ou liés à l'interprétation de textes législatifs. Pour beaucoup de CPAS, la cellule d'Insertion Professionnelle constitue d'ailleurs le principal relais d'information en termes de changement de loi.

De plus, bon nombre d'entre eux s'en remettent aux renseignements et aux modèles de documents disponibles sur le site *web* de la Fédération des CPAS. L'accès à Internet est d'ailleurs évoqué comme un outil, si pas indispensable, facilitant en tout cas grandement le travail des travailleurs sociaux en insertion.

⁸ La cellule d'Insertion Professionnelle deviendra, à partir du 1^{er} mai 2003, le service d'Insertion Professionnelle.

V. L'environnement des CPAS

5.1. Le contexte global des CPAS

Si la radioscopie des politiques d'insertion peut apporter des renseignements factuels intéressants sur le travail des CPAS, il est cependant difficile d'y recourir pour appréhender le contexte dans lequel les CPAS doivent évoluer. Or l'environnement est nécessaire pour comprendre les principales difficultés et facilités à instaurer des actions d'insertion efficaces. Une partie importante de l'entretien a donc porté sur les différents éléments du contexte. L'exposé des aspects qui composent cet environnement débutera par quelques remarques générales.

5.1.1. Le CPAS comme premier élément du contexte

En abordant cette partie de l'entretien, nous n'avions pas prévu les réactions qu'entraîneraient les questions sur le contexte. En effet, dès les premiers entretiens, à la question de savoir ce qui faisait la spécificité de travailler à tel endroit plutôt qu'à tel autre, les personnes interrogées donnaient comme éléments de réponse, l'organisation et les caractéristiques correspondant à leur propre CPAS.

Il est donc essentiel de comprendre que les différences de taille, de moyens, d'objectifs et de personnes varient grandement d'un CPAS à l'autre. De plus, ces différences permettent souvent à elles-seules de déterminer les principaux obstacles à la mise sur pied d'une politique d'insertion.

Ainsi, une opposition apparaît d'emblée entre les grandes et les petites institutions.

- Dans les grands CPAS, les employés mettent en exergue la diversité des moyens proposés et leur importance. L'institution dispose de nombreux contacts et relais dans les environs. La taille des équipes permet une spécialisation et une concentration sur

certain aspects du travail ; En revanche, les travailleurs sociaux des grands CPAS regrettent l'impersonnalité des rapports avec les bénéficiaires dont le trop grand nombre empêche de nouer des contacts plus profonds et une solide relation de confiance. De plus, la taille des institutions entraîne irrémédiablement des soucis de communication entre agents et un aspect bureaucratique contraignant : pour reprendre les mots d'une responsable de service d'insertion, « *les grosses machineries sont souvent dures à faire bouger* ».

- A l'opposé, les employés des petits CPAS insistent sur le côté chaleureux des communes villageoises. Les contacts avec les bénéficiaires sont plus aisés puisque « tout le monde se connaît » et le suivi des dossiers en est rendu plus aisé. Toutefois, les inconvénients dus à leur taille se font rapidement ressentir : manque de moyens en personnel et en temps, faiblesse du nombre de bénéficiaires pour s'engager dans des projets plus ambitieux,... Comme nous aurons l'occasion d'y revenir, la localisation des petits CPAS pose également problème : éloignement de services régionaux situés dans les villes, faiblesse du tissu associatif et éloignement vis-à-vis de l'activité socio-économique.

Dans une autre mesure, l'ambiance de travail et les objectifs du personnel jouent un rôle important dans le développement d'une politique d'insertion. Sous un angle positif, on peut constater qu'un bon esprit d'équipe, des objectifs communs en termes d'insertion, le soutien du président ou du conseil de l'aide sociale aident beaucoup de travailleurs dans leur travail quotidien. En revanche, une absence de dialogue entre les mandataires politiques et les travailleurs sociaux, un désintérêt pour l'insertion de la part des autres travailleurs sociaux ou des rivalités entre services à l'intérieur du CPAS peuvent rapidement mettre à mal les efforts fournis.

5.1.2. Les difficultés et les facilités

Interrogés sur les principales difficultés et facilités liées à leur environnement, les différentes personnes interrogées en reviennent aux aspects que nous approcherons dans cette partie du rapport. Les réponses fournies divergent d'un CPAS à l'autre et souvent d'une personne à l'autre dans un même CPAS. Il serait cependant absurde de traiter quantitativement leurs

réponses, notamment en raison du nombre restreint d'entretiens réalisés. Cependant, il est intéressant de formuler quelques observations quant aux résultats obtenus.

- Les partenariats qu'entretient le CPAS avec certains organismes sont cités fréquemment pour expliquer ce qui facilite la tâche des travailleurs en insertion. C'est surtout le cas dans les environnements riches en associations et autres services, mais aussi dans les CPAS ayant construit la politique d'insertion sur base d'une importante convention. En revanche, l'absence de partenaires ou la faiblesse des initiatives dans la commune ne sont jamais évoquées comme obstacle majeur.
- Comme il en sera plus longuement question plus tard, les problèmes de mobilité posent des problèmes à bon nombre de CPAS. Cependant, il est étonnant de constater que les différences ne se marquent pas en termes de petites et grandes communes (les grandes seraient favorisées car au centre des réseaux de communication et les petites défavorisées car coupées du monde). En effet, les principales communes connaissant des problèmes de mobilité sont celles qui sont composées de plusieurs entités répandues sur un vaste territoire.
- De manière aussi inattendue, la situation du logement se révèle problématique dans de nombreuses communes et suffit, à elle seule, à expliquer l'importance des politiques d'insertion, ainsi que leurs apparentes réussites ou échecs. Nous reviendrons abondamment sur cet aspect dans la suite du rapport.
- Bien que ne faisant pas a priori l'objet de la question, de nombreux employés de CPAS invoquent la faiblesse des moyens financiers mis à leur disposition. Au-delà du budget octroyé par la commune. Ils estiment insuffisantes les mesures relevant des gouvernements fédéral et régional.
- Lors de certains entretiens, nos interlocuteurs ont fait référence, non pas à l'environnement socio-économique ou géographique, mais au contexte historique contemporain. Selon eux, la difficulté à s'insérer se situe dans la perte de valeur attribuée au travail, aux failles du système éducatif ou à la conception de l'assistance sociale portée par certains usagers des CPAS.

5.1.3. Des zones géographiques plus sensibles

A la lecture des pages précédentes, on pourrait conclure à la grande proximité des situations que connaissent les CPAS. Ce serait négligé l'impact des situations socio-économiques extrêmement variées que peuvent rencontrer les différentes communes sur l'ensemble du territoire wallon. En effet, l'environnement économique et social diverge de manière radicale d'une zone géographique à l'autre, et la question de l'insertion se pose, à certains endroits, avec une acuité plus grande.

Ainsi, suivant l'actualité récente, plusieurs employés de CPAS de la périphérie liégeoise évoquent l'avenir avec un pessimisme non dénué de réalisme. De même autour de Charleroi où la situation calamiteuse de l'emploi d'il y a quelques années peine encore à se résorber. Néanmoins, la situation du Hainaut, dans son ensemble, s'améliore selon les responsables de CPAS, notamment grâce aux efforts massifs apportés dans cette région depuis quelques années. On peut toutefois s'interroger avec certains sur l'avenir de ces projets quand les subsides européens auront mis le cap à l'Est.

Enfin, les zones rurales reposant traditionnellement sur l'agriculture doivent retenir l'attention car la réinsertion s'y effectue de manière plus difficile, faute d'employeurs potentiels.

5.2. Environnement économique

Comme nous venons de le voir, les différences socio-économiques entre communes modifient grandement le travail des CPAS. C'est pourquoi il convient de s'intéresser un peu plus en détails à la façon dont les employés des CPAS perçoivent l'environnement économique et interagissent avec lui.

5.2.1. Les contacts avec la sphère économique

Dans la plupart des cas, les CPAS déclarent avoir des contacts fréquents avec le monde économique malgré leurs intérêts divergents. On relativisera cette affirmation en remarquant que derrière l'expression « entreprises privées », se cachent souvent des acteurs non-marchands qui partagent plus d'objectifs avec les CPAS que les entreprises à but lucratif.

Les contacts avec le secteur économique n'en restent pas moins essentiels pour les CPAS, surtout en vue de la mise à disposition de travailleurs dans des situations concrètes de travail, sortant des services de proximité, des maisons de retraite et des administrations. La difficulté principale est d'intéresser les entreprises par la vocation sociale de ces démarches. Dans cette optique, plusieurs cas de figure sont possibles :

- Le cas le plus simple est celui des chefs d'entreprise conscientisés par une thématique et qui se proposent spontanément au CPAS pour collaborer. On peut également y assimiler les entreprises à la recherche de main d'œuvre bon marché qui ont connaissance des formules d'engagement via le CPAS.
- Certains CPAS procèdent à une forme de démarchage dans les entreprises avoisinantes afin de solliciter les collaborations. Cette stratégie demande un investissement en temps considérable et comme nous l'avons vu précédemment, elle constitue le frein principal au développement des articles 61.
- Une stratégie comparable dans les objectifs, moins contraignante mais aussi plus aléatoire, consiste en l'organisation de rencontres entre entreprises et services sociaux. Cette méthode est assez répandue dans les villes de moyenne et grande taille.
- Enfin, certains travailleurs sociaux procèdent à une sorte de briefing avec leurs bénéficiaires pour que, lors d'un entretien avec un employeur potentiel, ils abordent la possibilité d'être engagés en obtenant l'aide du CPAS.

5.2.2. Economie en zones rurales

Ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, l'organisation économique en zone rurale est un frein à l'insertion professionnelle dans certaines régions. Le problème réside dans les faibles capacités des indépendants ou des P.M.E. agricoles pour engager du personnel parmi les bénéficiaires du CPAS.

Ces limites imposent donc aux CPAS des communes rurales de trouver des stratégies alternatives pour leurs usagers ou, la plupart du temps, d'étendre la zone de recherche

d'emploi potentiel à l'ensemble de la province. Toutefois, pour certaines personnes dont la mobilité s'avère réduite, il faut parfois faire une croix sur une éventuelle réinsertion.

5.2.3. Les zonings industriels

Un autre aspect de l'organisation de l'activité économique est vecteur de problèmes dans les projets d'insertion professionnelle : il s'agit de la concentration des entreprises dans des zonings extérieurs aux centres urbains. Cette localisation pose des problèmes pour les usagers des CPAS qui ne possèdent ni moyen de transport personnel, ni permis de conduire.

Ces problèmes de situation de l'emploi, même si des solutions sont trouvées dans certains cas, constituent des obstacles supplémentaires pour les agents d'insertion qui, en plus des difficultés matérielles, se retrouvent confrontés à de plus en plus de blocages chez les bénéficiaires que les efforts successifs pour obtenir un travail effraient ou lassent.

5.3. Environnement éducatif

Un deuxième aspect du contexte des CPAS concerne l'environnement éducatif proche dont ils bénéficient. Bien que directement lié à l'insertion par le domaine de la formation, le thème de l'éducation est souvent sous-estimé dans les entretiens avec les travailleurs sociaux, mais pas dans les faits. L'explication se trouve sans doute dans la constatation que beaucoup des usagers sont dans une situation de faible niveau de formation ou de rupture scolaire et ne souhaitent absolument pas retourner à l'école ; leurs parcours sont dès lors orientés pour éviter les établissements scolaires.

5.3.1. Les contacts avec la sphère éducative

Cependant, les CPAS entretiennent énormément de contacts avec les établissements scolaires et de formation de leur région. Un accent est mis sur les écoles primaires où des échanges entre assistants sociaux et enseignants tentent d'éviter le décrochage scolaire d'enfants de bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, ces contacts relèvent plus souvent du ressort des travailleurs de l'aide individuelle que des agents d'insertion.

Ces derniers insistent essentiellement sur les contacts établis avec les membres des établissements où des bénéficiaires sont encore étudiants. Comme on l'a vu plus haut, une certaine latitude est néanmoins laissée aux étudiants pour mener leur projet et l'agent d'insertion n'intervient qu'exceptionnellement auprès de l'institution scolaire.

5.3.2. Promotion sociale

Les CPAS sollicitent néanmoins un type d'enseignement plus spécifiquement : il s'agit de l'enseignement de promotion sociale. A l'opposé de centres de formations professionnels privés, la promotion sociale dispense des formations reconnues par un diplôme et accueillent des usagers de CPAS désireux de s'engager dans une filière de formation qualifiante.

Presque tous les CPAS interrogés travaillent en collaboration avec la promotion sociale et, quelle que soit la province, les retours qu'ils en donnent s'avèrent très positifs, ce qui devrait pousser au développement de cette stratégie de formation.

5.3.3. Ecoles et jeunes en difficulté

Au sujet du milieu scolaire, un autre constat doit être formulé même s'il peut paraître évident. En effet, plus l'environnement du CPAS est riche en établissements scolaires, plus il nous semble que ce CPAS sera confronté à des jeunes en difficulté financière.

Bien qu'il faille encore vérifier cette hypothèse au moyen de résultats chiffrés plus généraux, il s'avère important pour les CPAS situés dans des communes à haute densité d'établissements scolaires de rester attentifs aux jeunes en difficulté avant que leur situation ne s'aggrave. Un contact plus étroit entre éducateurs et assistants sociaux serait donc le bienvenu pour détecter et prévenir le décrochage scolaire et familial de certains jeunes.

5.4. Le tissu associatif local

Il a déjà été question de l'environnement associatif des CPAS dans la partie précédente consacrée au partenariat. Il convient néanmoins de revenir sur certains points relatifs au tissu associatif, tant celui-ci joue un rôle important dans la situation des politiques d'insertion des CPAS.

5.4.1. Diversités locales

On a vu dans la partie précédente que l'importance des associations actives sur le territoire d'une commune jouait un grand rôle dans le développement de l'insertion. Les différents environnements peuvent expliquer le repli de certains CPAS sur eux-mêmes ou leurs initiatives sortant du cadre strict de l'institution.

Si l'on peut constater ces différences pour l'ensemble de la Wallonie, il est difficile de caractériser les communes dépourvues d'un tissu associatif dense. En effet, même si les villes semblent légèrement favorisées, on ne peut tirer aucune règle d'après les situations que nous avons rencontrées. En outre, il semblerait que des communes voisines possédant un profil similaire peuvent connaître des réalités très différentes en fonction de l'importance des initiatives locales.

5.4.2. Les services sociaux

Le cas exemplaire d'un CPAS du Luxembourg nous a amené à nous pencher sur la concurrence qui pouvait exister entre plusieurs types de services sociaux. En effet, dans une commune luxembourgeoise, le CPAS a renoncé à mettre en place une politique d'insertion, étant donné que les initiatives dans ce domaine relèvent du Plan Social Intégré.

Ainsi les formations, ateliers et mises au travail sont à la charge d'une employée communale, assistante sociale dont le travail s'apparente à celui des agents d'insertion, mais qui ne dépend pas du CPAS bien qu'elle en partage les bureaux. Cette situation fait que le CPAS ne dispose d'aucun moyen financier pour développer sa propre politique.

Nous n'avons rencontré aucune autre situation comparable ailleurs, si ce n'est, comme nous l'avons déjà évoqué, la concurrence provoquée par une ALE bien implantée. Toutefois, il pourrait s'avérer pertinent de creuser cette hypothèse selon laquelle des services sociaux (services communaux, PSI, ALE, FOREm,...) en activité avant que le CPAS ne se lance dans une politique d'insertion pourraient involontairement freiner les initiatives dudit CPAS, en les rendant moins nécessaires.

5.4.3. L'essor de l'économie sociale

Une autre caractéristique du contexte associatif est l'énorme succès remporté actuellement par les projets d'économie sociale. Suite au programme lancé par la Ministre Arena, de nombreuses structures voient le jour pour rencontrer les objectifs de l'économie solidaire.

De telles organisations apparaissent en tout cas pour beaucoup de travailleurs de CPAS comme de nouvelles alternatives de développement d'actions d'insertion. A contrario, les associations de type E.F.T. et O.I.S.P. semblent perdre du terrain dans les discours, alors qu'il s'agit parfois des mêmes projets que ceux développés dans le cadre de l'économie sociale.

5.4.4. Maisons de l'Emploi

Enfin, une dernière catégorie d'institutions commence à apparaître dans le panorama des associations sociales : les Maisons de l'Emploi. Deux attitudes à leur égard se développent dans les CPAS bien qu'il soit encore un peu tôt pour en saisir la pleine mesure.

- Certains CPAS accueillent ces nouvelles initiatives avec la crainte que le travail qui y est accompli ne fasse double emploi ou concurrence avec les actions de l'insertion en CPAS. D'autres craignent même que ces institutions ne fassent table rase des efforts déjà mis en place par les CPAS.
- Dans d'autres communes, par contre, les Maisons de l'Emploi apparaissent comme une occasion de relancer la coordination sociale et d'instaurer un dialogue entre les acteurs sociaux.

5.5. Le contexte politique

La situation politique d'une commune influe également sur le travail des CPAS. Il semblerait toutefois que les différences au niveau politique ne soient pas nécessairement là où on peut les attendre, c'est à dire dans les majorités à la tête des communes.

5.5.1. Identification du pouvoir politique

Tout d'abord, il est intéressant de constater que les employés de CPAS identifient comme acteurs politiques lorsqu'on leur demande d'évoquer le pouvoir politique. Dans de nombreux entretiens, il ressort que les autorités politiques dont les CPAS se soucient le plus sont celles qui sont les plus proches d'eux : le président et le conseil de l'aide sociale.

D'après les discours que nous avons obtenus, le bon déroulement des rapports avec le politique est toujours conditionné par la qualité des échanges avec le conseil ou le président. Pour les travailleurs de CPAS, les injonctions viennent de ces autorités et c'est à elles seules qu'il faut rendre des comptes.

Les autorités communales semblent directement moins influentes : elles se retrouvent citées la plupart du temps pour se plaindre du manque de moyens alloués au CPAS. Seuls les présidents interrogés témoignent de rapports plus étroits entre CPAS et pouvoir communal. On pourrait dès lors en conclure que conformément à la loi, le président de CPAS, voire le secrétaire, agit comme seul intermédiaire le collège ou le conseil communal le CPAS.

Au-delà du niveau politique, le contexte politique régional ou fédéral n'est que très peu évoqué, sauf comme nous l'avons vu, à travers la réception de la législation et des programmes d'action politique. Dans quelques entretiens seulement, des assistants sociaux nous ont fait part d'appréciations plus générales sur la politique actuelle, en s'interrogeant notamment sur la place de l'éducation ou des politiques sociales dans l'action des gouvernements fédérés ou fédéraux.

5.5.2. Les tensions entre pouvoirs politiques et travailleurs sociaux

En s'intéressant à la manière dont les échanges entre CPAS et pouvoirs politiques se déroulent concrètement, on s'aperçoit que les tensions entre ces deux pôles ne s'avèrent pas forcément néfastes. Ainsi dans les CPAS où les relations sont au beau fixe entre travailleurs et mandataires, la mise en place d'une politique d'insertion peut prendre beaucoup de temps ou s'installer dans une routinisation des pratiques qui n'aboutit pas toujours à des résultats probants. La raison réside dans le manque de suivi et de remise en question par le conseil de l'aide sociale : pour reprendre des paroles plusieurs fois entendues, « *tout se passe très bien avec le conseil, on fait nos propositions et ils acceptent toujours sans poser de questions* ».

A l'opposé, dans les CPAS où la politique d'insertion apparaît comme la plus dynamique, les discours trahissent souvent des tensions avec les pouvoirs politiques : batailles sur l'application de certaines mesures, sur l'ampleur de certaines actions, sur les objectifs à atteindre, critiques du travail accompli, restructuration des services, etc. Le changement d'équipe dirigeante y est vécu avec une certaine appréhension car s'accompagnant de remises en question des efforts passés. Sans que ces affrontements soient très importants, ils apparaissent néanmoins comme nécessaires pour lancer une politique variée et ambitieuse.

Dans un CPAS, par exemple, il s'est avéré que le discours tenu par le président sur les objectifs de l'insertion ne rencontrait pas du tout l'approbation des assistants sociaux. Par conséquent, ceux-ci se retrouvaient en position de devoir justifier nettement plus le sens de leurs actions, avec pour résultat de développer une politique variée qui rencontre à la fois leurs intérêts, ceux des autorités, sans oublier ceux des bénéficiaires.

5.5.3. Impact des différences idéologiques

Pour en finir avec l'aspect politique de l'environnement, il faut remarquer que l'impact des différences idéologiques entre des communes où des partis différents sont au pouvoir, est quant à lui moins prégnant que l'on pouvait s'y attendre. En effet, peu d'éléments distinguent une politique menée dans une commune à majorité socialiste, social-chrétienne, libérale ou écologiste.

Ceci s'explique peut-être par le fait que ces communes connaissent des problèmes sociaux profondément ancrés et doivent faire face à des situations jugées comme plus urgentes que l'insertion socioprofessionnelle ou qu'au contraire, l'environnement socio-économique de la commune pose la question de l'insertion avec plus d'acuité.

5.6. La mobilité

En abordant l'environnement économique, nous avons déjà rencontré les problèmes posés par les difficultés de mobilité. Celles-ci résident dans le double manque des usagers des CPAS : manque de véhicule personnel (faute de moyens nécessaires pour l'acheter et l'entretenir) et manque de permis de conduire.

5.6.1. Un prétexte souvent employé

Bien que les problèmes de mobilité constituent une réalité pour de nombreuses personnes, les invoquer demeure cependant un prétexte facile et souvent employé pour justifier l'échec de certaines actions en insertion. Au premier chef, cette excuse est employée par les usagers des CPAS pour renoncer à une formation ou un travail qui ne les satisfont pas. Sans que cette observation ne retire rien aux efforts considérables qu'ils fournissent, l'utilisation de la mobilité comme prétexte est fréquemment employée lors des entretiens avec les assistants sociaux, de l'aveu de ces derniers.

D'autre part, il est intéressant de constater que les assistants sociaux emploient également le prétexte de la mobilité pour expliquer l'échec de certaines mesures ou de cas particuliers, sans pour autant que, dans les faits, les problèmes de mobilité puissent expliquer partiellement la situation. Toutefois, on peut s'étonner d'entendre, dans de nombreux discours à propos de la mobilité, qu'il s'agit d'un faux problème qu'on peut aisément solutionner en trouvant des actions alternatives. Pour un certain nombre d'employés de CPAS, l'intérêt pour la mobilité est surtout un effet de mode et constitue une bonne occasion pour certains de se dédouaner de leur faible investissement.

5.6.2 Mobilité externe et mobilité interne

En allant au-delà de la vision de la mobilité comme un simple prétexte, on peut distinguer deux types de problèmes que les déplacements peuvent entraîner. Ces difficultés relèvent soit de la mobilité en dehors de la commune (mobilité externe), soit au sein de la commune (mobilité interne).

- La mobilité externe : ce type de problèmes ne se pose que dans certaines communes où les moyens de transport en commun sont quasi-inexistants. Etant donné que la Wallonie, en fin de compte, d'un réseau de communication assez dense, les difficultés interviennent essentiellement dans des cas particuliers où un usager doit se rendre dans un endroit peu desservi par les transports (zonings industriels, etc.). L'essentiel de ces problèmes se situent dans des déplacements d'une commune périphérique vers une autre commune périphérique, ce qui implique le recours à plusieurs lignes de transport en commun successives. On remarquera *a contrario* que peu de communes se plaignent de leur accès depuis ou vers le centre urbain le plus proche : les *no man's land* seraient dès lors assez rares en Wallonie.

- La mobilité interne : ce type de problèmes se pose surtout dans les communes étendues où la jonction entre les différentes entités se fait difficilement. Dans le même ordre d'idées, les habitants des entités excentrées dans une commune connaissent par voie de conséquence, des problèmes de mobilité externe également. Le classique problème de mobilité interne que constitue les embouteillages n'a jamais été cité comme obstacle à l'insertion socioprofessionnelle.

5.6.3. Initiatives d'amélioration de la mobilité

Notons que la mobilité fait l'objet dans certains CPAS de mesures originales dont les résultats sont différemment appréciables. L'action la plus fréquente est d'offrir aux bénéficiaires des cours de permis de conduire : cette mesure possède le double avantage de répondre à un manque de formation de l'usager et de constituer une première approche de reprise de formations, ou même un projet à moyen terme pour certains.

Dans d'autres CPAS, ce sont des systèmes de co-voiturage ou de « bus de ramassage » comparables à ceux mis en place dans les écoles. Des assistants sociaux travaillant dans des petits CPAS en viennent même à accompagner fréquemment les bénéficiaires jusqu'à leur lieu de travail ou de formation.

Plus aléatoire est l'action menée dans un CPAS du Luxembourg qui a mis des mobylettes à disposition de jeunes suivant des formations à quelques kilomètres. Selon le secrétaire de ce CPAS, le résultat fut seulement la disparition des mobylettes !

5.7. Le logement

En débutant la recherche qualitative sur l'insertion, nous n'avions pas pris en compte la situation du logement dans le contexte local comme facteur pouvant influencer le travail des CPAS. Néanmoins, au vu des premiers entretiens, il était frappant de voir combien les travailleurs et responsables s'attachaient à cette dimension de leur environnement pour expliquer les difficultés qu'ils pouvaient rencontrer dans leurs tâches quotidiennes.

5.7.1. *Logement et insertion*

Si la situation du logement ne touche qu'indirectement le travail en insertion socioprofessionnelle, elle paraît néanmoins incontournable pour décrire le contexte général dans lequel le CPAS doit évoluer. L'idée développée est la suivante : le nombre de personnes à demander l'aide du CPAS dans une commune dépend des conditions de logement offertes dans cette commune.

Ainsi, une commune disposant de nombreux logements sociaux ou dont le niveau des loyers est relativement peu élevé connaîtra de nombreuses demandes et les efforts en insertion devront être multipliés. A l'inverse, une commune dont le niveau de loyers est élevé ou dont les logements sociaux sont minimaux pourra fonder ses actions d'insertion sur quelques cas isolés.

De plus, certains CPAS évoquent des situations critiques du point de vue du logement qui nécessitent un regain d'attention et de travail à déployer : la formation de cités où les

interventions sont difficiles, la présence de logements à très faible loyer (garnis, meublés,...) qui favorisent l'installation de populations instables avec lesquelles il est difficile de travailler à long terme, l'insalubrité de nombreux logements qui ne constituent pas une base saine pour l'insertion, l'allongement des listes d'attentes pour l'accès aux logements sociaux qui renforcent la précarité des personnes qui en ont besoin, la présence de campings résidentiels.

Sur base de certains témoignages, on peut aussi formuler l'hypothèse que les personnes arrivées au terme de leur parcours d'insertion et qui dans le meilleur des cas, ont trouvé du travail, quittent les logements à loyer modéré et permettent ainsi leur occupation par de nouvelles personnes en situation délicate. Ces déménagements pourraient également s'effectuer d'une commune à l'autre, ce qui impliquerait que les efforts fournis par un CPAS profitent *in fine* à une autre commune. Faute de renseignements plus détaillés, cette idée reste cependant à l'état de supposition.

5.7.2. Les centres urbains

Une autre situation se révèle problématique dans le discours de quelques travailleurs : celle de l'effet d'attraction des centres urbains sur des populations défavorisées. C'est le cas dans les villes et les banlieues urbaines mais également dans des zones rurales où des petites villes se sont développées. Cette situation a d'ailleurs été mise en avant par une assistante sociale d'un CPAS du Luxembourg qui estime que son travail s'est trouvé grandement modifié et que son public a changé depuis l'essor du centre de la commune.

Le problème dans les centres urbains consiste en ce que l'arrivée constante de nouvelles personnes connaissant des difficultés financières et professionnelles importantes apporte un supplément de travail permanent pour les CPAS citadins, au profit des communes décentrées.

Ces situations témoignent, quoiqu'il en soit, de l'importance de facteurs extérieurs et indépendants de la volonté des CPAS qui entravent la mise en place de politique d'insertion ou de leur réussite. Il est toutefois difficile d'évaluer l'impact de tels éléments sans des recherches d'envergure en la matière.

VI. Les orientations des politiques d'insertion

6.1. Bilan des politiques d'insertion

Au terme de l'entretien, la question du bilan des politiques d'insertion a été abordée, tant au niveau local que régional et fédéral. Bien que ce premier bilan se révèle assez sommaire, il est intéressant d'opérer un retour sur les programmes mis en place ces dernières années.

6.1.1. Le bilan local

La réalisation d'un court bilan au moment de l'interview s'est avéré un exercice périlleux et une grande partie des CPAS interrogés a estimé qu'il était trop tôt pour se prononcer. Deux éléments viennent expliquer ce retrait :

- la jeunesse des politiques d'insertion dans de nombreux CPAS qui viennent de s'équiper des moyens nécessaires et la nouveauté que représentent ces mesures pour les travailleurs qui sont chargés de leur application ;
- la période de transition que connaît le secteur de l'insertion en CPAS avec l'arrivée successive de programmes d'actions (Printemps,...), de législation (Loi concernant le droit à l'intégration sociale), de dispositifs (Maisons de l'Emploi, Ateliers d'économie sociale,...).

Pour les CPAS qui ont investi le champ de l'insertion socioprofessionnelle depuis plusieurs années, une évaluation au pied levé leur action est toutefois réalisable. Le bilan qu'ils tirent est généralement positif : actions adaptées au public, réussites exemplaires évoquées au moyen de quelques anecdotes, objectifs rencontrés, satisfaction des autorités politiques quant aux mesures adoptées,...

Les éléments négatifs de ces bilans se situent surtout à deux niveaux :

- l'utilisation de mesures inefficaces ou inadaptées qui ont été abandonnées depuis (certains types de formations ou de partenariats, des mises au travail devenues pièges à l'emploi,...) ;
- La non-résolution de certaines problématiques qui devront être l'objet d'attention à l'avenir : intégration dans des parcours d'insertion des populations considérées jusqu'alors comme non-réinsérables, coopération avec le secteur privé, renforcement des échanges entre les acteurs sociaux,...

6.1.2. Le bilan global

Au niveau de la politique d'insertion défendue aux échelons régional et fédéral, le bilan est lui aussi assez maigre. Quelques thématiques reviennent dans les discours :

- le manque de moyens alloués à l'insertion ;
- l'absence de cohérence entre les mesures prises à des moments différents, par des gouvernements différents ou à des niveaux de pouvoirs différents ;
- le besoin d'une plus grande coordination entre les acteurs de l'insertion, structurée par l'autorité régionale ;
- l'abondance de législations (lois, décrets, arrêtés, circulaires,...) ;
- le manque de consultation des CPAS lors des décisions.

Dans l'ensemble, la politique menée par le gouvernement régional et par le fédéral est appréciée pour l'attention qu'elle porte à l'insertion. De même, à de très rares exceptions, les changements législatifs et les nouvelles mesures sont bien accueillies même si beaucoup n'y voient pas une révolution du secteur.

On notera encore, à travers les discours, le peu d'importance de la législation européenne qui semble ne pas atteindre le travail quotidien des CPAS.

6.2. Le public de l'insertion

6.2.1. *Connaissance du public*

Interrogés sur leur public, les travailleurs de CPAS répondent dans la quasi-totalité des cas de façon intuitive. Pour les assistants sociaux, la proximité et les rencontres fréquentes avec les usagers leur permet d'avoir à leur sujet une connaissance suffisante pour travailler. De plus, on remarque fréquemment chez les assistants sociaux un intérêt plus développé pour les individus et leurs caractéristiques propres que pour les catégories collectives du public.

Certains CPAS, en revanche, ont développés des outils leur permettant d'appréhender de manière plus objective leur public : enquêtes quantitatives, statistiques, fiches informatisées, bases de données,... Ces outils sont créés dans l'optique de trouver quelles mesures adopter pour toucher des groupes-cibles spécifiques. Toutefois, ces initiatives demeurent relativement rares.

6.2.2. *Caractéristiques du public*

Les caractéristiques du public reflètent les principaux problèmes auxquels les agents d'insertion sont confrontés. De plus, il semblerait que les publics des différentes CPAS soient relativement homogènes sur l'ensemble du territoire wallon. Voici les quelques remarques que nous pouvons formuler :

- Le public des CPAS serait majoritairement féminin. Ces femmes, souvent en situation de rupture familiale, représentent un obstacle supplémentaire pour les agents d'insertion car leurs occupations doivent s'adapter aux contraintes générées par la garde des enfants.
- Sans surprise, les usagers de CPAS se caractérisent par un faible niveau de qualification. Il s'agit d'ailleurs là du principal problème à régler par les services d'insertion.

- Les jeunes représentent une part importante du public, surtout dans les communes urbaines. Ils constituent cependant un des seuls groupes-cibles fréquemment identifiés.
- Les bénéficiaires dont les parents dépendaient déjà du CPAS sont souvent cités en exemple sans pour autant représenter une part importante du public. La plupart du temps, l'arrivée au CPAS est justifiée par les assistants sociaux comme un accident dans le parcours scolaire, professionnel ou familial.
- Considérés souvent comme une catégorie d'utilisateurs à part, les toxicomanes représentent une part croissante du public. Leur situation les tient cependant souvent éloignés des parcours d'insertion socioprofessionnelle.

6.2.3. Le public non-réinsérable

Dans les 19 CPAS interrogés, les assistants sociaux et les responsables considèrent qu'une partie de leurs usagers ne pourront pas être réinsérés. Les raisons en sont variées mais, à deux exceptions près, elles se rapportent à des caractéristiques ou des facteurs dépendant des usagers eux-mêmes. Quelles sont ces raisons ?

- la situation familiale (plusieurs enfants à charge,...) ;
- la situation de santé (maladie, handicap,...) ;
- les dépendances (alcool, drogues, jeu,...) ;
- la mauvaise volonté ou la démotivation ;
- l'absence de valeur accordée au travail ;
- les limites linguistiques.

Seulement deux personnes interrogées sur 39 estiment que l'incapacité d'une partie de la population dépend de l'organisation des structures sociales dans leur ensemble : l'un y voit

dans l'inactivité d'une part de la population un invariant historique, l'autre évoque l'organisation sociale comme produisant structurellement des exclus.

6.3. Les dangers en insertion socioprofessionnelle

En prenant un peu de recul par rapport aux discours, nous pouvons dégager quelques dangers qui menacent le secteur de l'insertion. Il nous semble intéressant que les membres des CPAS aient ces idées en tête au moment de la mise en place de politique d'insertion.

6.3.1. Standardisation

Le risque le plus fréquent que nous avons décelé dans les CPAS dont les moyens sont limités consiste dans la standardisation des mesures adoptées. En effet, devant l'ampleur des actions possibles et la complexité des procédures à suivre, il n'est pas rare que les agents d'insertion qui doivent agir seuls dans leur CPAS optent pour quelques mesures et réduisent leur intervention à un nombre limité d'outils.

Cette standardisation peut s'appliquer dans tous les domaines de l'insertion : formations où quelques filières sont développées, mises au travail où les postes restent confinés dans certains secteurs, partenariat avec deux ou trois partenaires importants. Tout en concevant qu'éviter la standardisation des mesures n'est possible qu'avec des moyens considérables et qu'elle prend place dans des CPAS affichant une importante volonté de développer l'insertion, on peut regretter que ce phénomène s'installe au détriment des usagers dont les besoins ne sont plus rencontrés.

Bien qu'il soit encore trop tôt pour en mesurer les effets, on peut s'attendre à ce que l'impact de la standardisation ne fasse ressentir que dans le long terme, quand les politiques mises en place se révéleront globalement inadaptées au public visé. Il se pourrait néanmoins que le risque de standardisation diminue sous l'effet des efforts consentis à tous les échelons pour l'insertion. De même, le développement de la coopération entre CPAS et avec des partenaires extérieurs devraient permettre de juguler cet effet pervers de certaines politiques mises en place.

6.3.2. Les pièges à l'emploi

En ce qui concerne les politiques d'insertion professionnelle et spécialement les mesures de mise au travail, bon nombre d'acteurs de l'insertion s'interroge sur les conséquences des statuts créés pour permettre l'engagement de bénéficiaires des CPAS. D'après les habitués des plans de mise à l'emploi, les engagements sous art.60, 61, contrat PTP peuvent s'avérer à double tranchant. En effet, tout en permettant de remettre au travail des personnes fragilisées sous couvert de statut protégé, ces contrats pourraient constituer des sous-statuts professionnels qui ne préparent que très partiellement à la reprise complète d'une activité professionnelle. Les résultats à long terme de ces mesures sont donc à évaluer avec la plus grande attention.

Au-delà, l'attrait que représente pour les employeurs de tels travailleurs bon marché pourrait entraîner une utilisation renforcée de ces mesures dans les milieux professionnels au détriment d'engagements à longue durée. Les bénéficiaires de CPAS se retrouveraient pris dans des pièges à l'emploi qui les utiliseraient pendant une courte période avant de les faire retomber au chômage, sans réelles perspectives d'avenir.

6.3.3. L'insertion par le travail

De nombreux assistants sociaux témoignent des limites des actions d'insertion professionnelle avec toute une partie de leur population ciblée. Pour beaucoup, l'insertion ne doit pas avoir comme seule finalité le retour sur le marché de l'emploi et ils évoquent fréquemment des cas particuliers où des bénéficiaires ne peuvent, ni ne veulent intégrer la sphère professionnelle.

On ne peut donc qu'insister une nouvelle fois sur la nécessité de développer une multiplicité d'actions et d'objectifs dans les politiques d'insertion, ainsi que d'éviter d'investir dans une politique centrée exclusivement sur la mise au travail.

Conclusions

Pour clôturer ce rapport, nous souhaiterions revenir sur les principaux enseignements de la recherche. Cette synthèse s'opérera en deux temps : tout d'abord, nous tenterons de dégager une typologie des politiques d'insertion sur base des renseignements collectés et traités ; ensuite, nous relèverons les informations qui nous ont semblés les plus importantes ou les plus inattendues par rapport à l'objet de la recherche.

Typologie des politiques d'insertion

En recoupant les informations que nous avons traitées thématiquement, on peut aboutir à une typologie sommaire des politiques d'insertion. Nous voudrions toutefois insister sur le fait que les types dégagés ne renvoient en aucun cas à de « bonnes » ou de « mauvaises » manières de faire de l'insertion, le choix de la politique à développer appartenant à chaque CPAS. Tout au plus, nous nous bornerons à distinguer les cas où l'insertion socioprofessionnelle fait l'objet d'efforts importants ou pas.

D'autre part, l'exercice de typologie en sciences sociales aboutit à construire des catégories idéales où tous les cas de figure ne s'insèrent pas de manière optimale. Une interprétation reste possible quant à la situation d'un CPAS ou l'autre : ainsi, tel CPAS relèvera plutôt d'un type par certains aspects et d'un autre par des aspects relatifs à une autre matière. Ce genre de classification n'a également d'intérêt que dans une vision dynamique des processus observés : dès lors, chaque CPAS n'appartient pas à une catégorie de manière définitive et les actions qu'il met en place peuvent faire évoluer sa politique vers une autre orientation.

- Le premier type de politique concerne les CPAS où l'insertion a pris une part importante du travail et s'est développée avec des moyens considérables. Nous sommes tentés de les qualifier de « **laboratoires de l'insertion** » : pionniers dans cette matière, ils ont développé une multiplicité d'outils, ont testé la quasi-totalité des mesures disponibles, ont lancé des projets et des procédures originales. A l'heure actuelle, pourtant forts de leur expérience et de la position centrale qu'ils occupent dans le paysage des organismes sociaux, ils continuent à remettre en cause leur

politique et à investir dans de nouvelles pistes de réflexion et d'action. Ces CPAS sont surtout situés dans les grandes communes et dans les centres urbains.

- Le deuxième type comprend les CPAS plus récemment entrés dans le domaine de l'insertion : les actions sont plus mesurées et en nombre plus restreints mais touchent à différents aspects de l'insertion socioprofessionnelle (travail, formation, socialisation, culture,...). Ces CPAS s'apparentent à des « **missions de l'insertion** » qui tentent avec des moyens limités d'apporter les outils de l'insertion dans des endroits où les acteurs sociaux ne sont pas encore extrêmement actifs. Il s'agit de CPAS plus excentrés mais qui bénéficient de rapports importants avec leur environnement.
- Le troisième type reprend les CPAS ayant développé leur politique autour des mesures de mise au travail et qui insistent surtout sur l'aspect professionnel de l'insertion. L'objectif de cette politique tend à ce que le bénéficiaire réintègre le marché de l'emploi et par là, quitte le CPAS. Nous avons baptisé ces CPAS les « **entreprises de l'insertion** » en raison de leur insistance sur le travail et leur organisation axée essentiellement sur l'engagement systématique et en grand nombre via l'article 60 ou 61. Il s'agit surtout de CPAS situés dans des communes périphériques et dont les contacts avec les autres acteurs sociaux se réduisent souvent à l'essentiel.
- Le quatrième type a pour objet les CPAS dont la politique d'insertion débute et est intégrée dans les tâches du service social général. Les mesures y sont adoptées la plupart du temps au cas par cas : la connaissance approfondie de chaque dossier par l'assistant social lui permet de prendre des mesures particulières concernant l'insertion, en parallèle à la résolution des problèmes financiers ou de logement du bénéficiaire. C'est pourquoi nous apparentons ces CPAS à des « **services de proximité** ». Il s'agit de CPAS situés en zones plus rurales et bénéficiant de quelques échanges avec des organismes en nombre limité.
- Enfin, le cinquième type rencontre la situation des CPAS qui ne développent aucune politique d'insertion pour des raisons politiques ou par faute de moyens. Il s'agit, dans les deux cas que nous avons rencontrés, de petites communes peu développées d'un point de vue des initiatives sociales. Toutefois, l'accent mis sur l'insertion dans la

nouvelle loi devrait faire en sorte que des politiques structurées d'insertion se développent dans ces « **friches de l'insertion** ».

Le tableau à la page suivante reprend, pour chacun des types, les caractéristiques de la politique menée.

Type de politique	Laboratoires de l'insertion	Missions de l'insertion	Entreprises de l'insertion	Services de proximité	Friches de l'insertion
Service insertion	Toujours	Toujours	Parfois	Rarement	Jamais
Création du service	80' ou 90'	90' ou récente	90' ou récente	Récente	Néant
Personnel	Equipes multi-disciplinaires	Un agent d'insertion	Un agent d'insertion	Assistants sociaux du service social général (dont un peut être agent d'insertion)	Assistants sociaux du service social général
Rapports avec service social général	Structurés	Informels	Informels ou inexistant	Sans objet	Sans objet
Evaluation	Note de politique générale et évaluations ponctuelles	Conseil de l'aide sociale	Conseil de l'aide sociale	Conseil de l'aide sociale	Néant
Article 60, §7	Mises à disposition ou en interne	Mises à disposition surtout	En interne surtout	Peu fréquents	Néant
Article 61	Important	Rare	Fréquent	Rare	Néant
Tutorat	Obligatoire	Organisé	Souple	Souple	Néant
TOK-EFD	Oui	Non	Non	Non	Néant
ALE	Evité	Parfois	Fréquent	Parfois	Fréquent
Autre outils	Oui	Rare	Rare	Non	Néant
Formations	Qualifiantes et pré-qualifiantes	Qualifiantes et pré-qualifiantes	Qualifiantes	Pré-qualifiantes	Néant
Modules d'insertion sociale	Oui	Oui	Non	Non	Non
Insertion par la culture	Oui	Oui	Non	Oui	Non
Parcours	Structuré	Souple	Souple	Souple	Souple
Accent sur	Projet personnel	Projet personnel	Places disponibles	Places disponibles	Néant
Recherche d'emploi	Oui	Oui	Oui	Non	Néant
Partenariat	Important	Quelques partenaires privilégiés	Quelques partenaires privilégiés	Quelques partenaires privilégiés	Néant
Coordination sociale	Forte	Equilibrée	Faible	Faible	Faible

Éléments importants

A travers ce rapport, nous avons apporté une quantité importante d'informations, en tout cas pour le novice dans le secteur de l'insertion. En effet, un certain nombre de ces renseignements pourra sembler évident au praticien de terrain que nous ne sommes pas. De manière plus subjective, nous aimerions revenir sur quelques éléments qui nous ont paru pertinents ou surprenants par rapport à l'objet étudié dans la présente recherche.

1. l'homogénéité des situations : même si la démarche qualitative limite les possibilités de comparaison entre CPAS, nous avons été surpris de constater l'homogénéité des politiques d'insertion à travers les différents CPAS. En effet, la problématique de l'insertion, à de rares exceptions, se pose dans tous les CPAS, sous ses différents (travail, formation, resocialisation, etc.) et trouvent des solutions dans les mêmes grandes mesures ou perspectives. Deux éléments nuancent, en grande partie, cette constatation : les différences de taille et de moyens entre les CPAS, et la disparité de situations socio-économiques sur le territoire wallon.
2. Les indicateurs de l'investissement dans l'insertion : tout au long du rapport, nous avons suggéré que certaines pratiques pourraient être révélatrices d'un investissement important ou moins important dans le champ de l'insertion. Outre les différences de politique amené dans l'essai de typologie précédent, revenons sur les indicateurs que nous avons relevé :
 - **la vision de l'échec et de la réussite du processus d'insertion** : l'échec serait perçu comme une rupture du parcours dans les CPAS moins investis et comme l'absence de perspectives ou d'emploi à plus long terme dans les CPAS les plus investis ;
 - **les procédures entre le service insertion et le service social général** : structurées et bilatérales, elles reflèteraient l'importance de la problématique de l'insertion tandis qu'une absence de procédures ou un manque de communication entre services soulignerait un faible investissement dans l'insertion ;

- **les pratiques d'évaluation** : elles seraient un indice d'investissement dans les CPAS où les évaluations reçoivent une attention particulière ;
- **l'accent sur les projets personnels** : il s'agirait là encore d'un indicateur de l'investissement consenti par les CPAS, par opposition aux CPAS où la politique d'insertion est considérée comme un moyen de diminuer le nombre de bénéficiaires ;
- **la diversité des outils appliqués** : plus de diversification impliquerait plus d'efforts et d'investissement ;
- **la coordination sociale** : la place qu'occupe le CPAS dans le paysage des acteurs sociaux serait révélateur de son investissement.

3. La part laissée à l'interprétation des travailleurs et des responsables : à plusieurs reprises, nous avons évoqué la part d'interprétation des textes ou des dispositions légales présente dans le discours des responsables et des travailleurs de CPAS. Ainsi, pour beaucoup, la loi justifie les orientations appliquées dans le CPAS, même si celles-ci divergent d'un CPAS à l'autre : par exemple, tel secrétaire dira que la nouvelle loi ne viendra rien changer aux pratiques du CPAS orientées vers la mise à l'emploi massive et la sortie du CPAS, tandis que tel autre évoquera les optique nouvelle de la loi qui renforce la vision de l'insertion dans ses aspects autres que la seule insertion professionnelle.
4. Les obstacles internes et externes : le rapport a mis en exergue toute une série de facteurs qui influencent la mise en place d'une politique d'insertion. Parmi ceux-ci, certains relèvent des compétences et des décisions des CPAS ; d'autres, en revanche, échappent au contrôle des CPAS, au moins en grande partie. Dans les facteurs externes, on insistera encore sur le rôle du logement dans la situation que connaissent les CPAS : il s'agit probablement là d'un des enseignements les plus inattendus de la recherche.

De même, la situation de concurrence entre le CPAS et d'autres acteurs sociaux, situation que nous avons notamment stigmatisée à propos du travail en ALE, pose aux CPAS un obstacle de taille dans le développement de politiques d'insertion. Toutefois, l'impact d'une telle concurrence et la façon dont elle altère le travail du CPAS reste encore vague et pourrait faire l'objet de compléments d'informations.

A l'opposé, parmi les obstacles internes des CPAS, nous avons insisté, à plusieurs reprises, sur l'importance des acteurs politiques dans le travail du CPAS. A ce sujet, nous avons vu que si des tensions entre mandataires et travailleurs étaient parfois nécessaires et positives, on peut néanmoins s'interroger sur les limites fixées par le politique aux initiatives, notamment de partenariat. Ainsi, le développement des associations « chapitre 12 » nous semblent parfois plus répondre à des affinités politiques ou de personnes (ce qui peut sembler aller de soi) qu'à la cohérence d'un projet entre communes confrontées aux mêmes obstacles ou situations.

5. L'importance du bénéficiaire : même si les usagers des CPAS ont pu passer au second plan dans les chapitres qui composent ce rapport, il nous semblait essentiel de rappeler à quel point les bénéficiaires jouent un rôle actif dans le développement des politiques d'insertion. En s'investissant eux aussi dans des projets exigeants ou en sollicitant l'opportunité de suivre des formations parfois longues, ils sont les premiers porteurs des actions entreprises dans les CPAS.
6. L'importance du long terme : enfin, nous aimerions revenir sur l'importance que revêt le long terme dans le secteur de l'insertion. Ainsi, tant dans les parcours des bénéficiaires que dans les politiques mises en place, c'est à l'aune du long terme que nous semblent devoir être mesurés les résultats. C'est pourquoi nous insistons sur la patience qui doit prévaloir à toute tentative d'évaluation locale ou globale des politiques d'insertion en CPAS : rapportées à des objectifs immédiats, toutes ces mesures paraissent perdre de leur sens et de leur intérêt pour les bénéficiaires des CPAS.

Ces six points constituent, à nos yeux, autant de pistes pour observer plus en détails le développement des politiques d'insertion dans les CPAS. Si certains éléments demandent des

compléments d'informations et si certaines hypothèses appellent des vérifications ou des infirmations au moyen d'autres méthodes d'enquête, cette recherche devrait permettre de définir des nouveaux axes de réflexion dans le suivi des politiques d'insertion. Il nous semblerait, par exemple, intéressant de compléter la radioscopie des politiques (si cet outil devait perdurer dans les prochaines années) par des questions abordant les caractéristiques du public du CPAS et les représentations qu'en ont les travailleurs sociaux. On insistera donc une nouvelle fois sur la complémentarité des méthodes de recherche à propos d'un sujet aussi complexe que peut l'être l'insertion.

Table des matières

Introduction	p.2
I. Méthodologie	p.3
1.1. La sélection des CPAS	p.3
1.2. Les personnes interrogées	p.5
1.3. La grille d'entretien	p.6
1.4. La réalisation des entretiens	p.7
II. L'organisation des services d'insertion	p.8
2.1. Historique des services d'insertion	p.8
2.1.1. <i>La création des services d'insertion</i>	p.8
2.1.2. <i>Le développement des services d'insertion</i>	p.9
2.1.3. <i>Les conditions d'émergence des services d'insertion</i>	p.10
2.1.4. <i>Les CPAS sans service d'insertion</i>	p.11
2.2. Le personnel des services d'insertion	p.13
2.2.1. <i>Les agents d'insertion</i>	p.13
2.2.2. <i>Les équipes multidisciplinaires</i>	p.13
2.3. Les procédures	p.15
2.3.1. <i>La transmission des dossiers</i>	p.15
2.3.2. <i>Le suivi du service social général dans le projet d'insertion</i>	p.18
2.4. L'évaluation	p.19
2.4.1. <i>Le Conseil de l'aide sociale</i>	p.19
2.4.2. <i>Les notes de politiques générales</i>	p.19
2.4.3. <i>Les évaluations ponctuelles</i>	p.20
III. Les outils de l'insertion socioprofessionnelle	p.21
3.1. La mise au travail	p.21
3.1.1. <i>Les articles 60, §7</i>	p.21
3.1.2. <i>Les articles 61</i>	p.23

3.1.3. TOK-EFD	p.24
3.1.4. Le travail en ALE	p.25
3.1.5. Les contrats PTP et autres plans d'embauche	p.26
3.1.6. L'intérim d'insertion	p.27
3.2. Les formations	p.27
3.2.1. Les étudiants	p.27
3.2.2. Les formations qualifiantes	p.28
3.2.3. Les formations pré-qualifiantes	p.28
3.2.4. Le statut en formation	p.29
3.3. La réinsertion sociale	p.30
3.3.1. Insertion sociale et formations	p.30
3.3.2. La resocialisation	p.30
3.4. L'insertion par la culture	p.31
3.4.1. L'article 27	p.31
3.4.2. Les arts de la scène	p.32
3.5. Le parcours d'insertion	p.32
3.5.1. Parcours et projets personnels	p.32
3.5.2. Les stages et les procédures structurées	p.33
3.6. La sortie du CPAS	p.34
3.6.1. Les fins de contrats	p.34
3.6.2. La recherche active d'emploi	p.35
3.6.3. La difficulté du suivi hors CPAS	p.35
3.7. La législation	p.36
3.7.1. Les textes législatifs	p.36
3.7.2. Les niveaux de pouvoir	p.37
3.7.3. La loi concernant le droit à l'intégration sociale (26 mai 2002)	p.38
IV. Le partenariat	p.40
4.1. La situation du partenariat	p.40
4.1.1. L'importance du partenariat	p.40
4.1.2. Les partenaires privilégiés	p.42
4.1.3. La coordination sociale	p.43
4.2. Les relations entre CPAS	p.44
4.2.1. Les associations « chapitre 12 »	p.45

4.2.2. <i>Les conventions entre CPAS</i>	p.45
4.2.3. <i>Les contacts entre CPAS</i>	p.46
4.3. Les échanges transfrontaliers	p.47
4.3.1. <i>Les communes frontalières</i>	p.47
4.3.2. <i>Les échanges avec les régions flamandes et bruxelloises</i>	p.48
4.4. La Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie	p.48
4.4.1. <i>Les formations</i>	p.48
4.4.2. <i>Aide de la cellule d'insertion professionnelle</i>	p.49
V. L'environnement des CPAS	p.50
5.1. Le contexte global des CPAS	p.50
5.1.1. <i>Le CPAS comme premier élément du contexte</i>	p.50
5.1.2. <i>Les difficultés et les facilités</i>	p.51
5.1.3. <i>Des zones géographiques plus sensibles</i>	p.53
5.2. Environnement économique	p.53
5.2.1. <i>Les contacts avec la sphère économique</i>	p.53
5.2.2. <i>Economie en zones rurales</i>	p.54
5.2.3. <i>Les zonings industriels</i>	p.55
5.3. Environnement éducatif	p.55
5.3.1. <i>Les contacts avec la sphère éducative</i>	p.55
5.3.2. <i>Promotion sociale</i>	p.56
5.3.3. <i>Ecoles et jeunes en difficulté</i>	p.56
5.4. Le tissu associatif local	p.57
5.4.1. <i>Diversités locales</i>	p.57
5.4.2. <i>Les services sociaux</i>	p.57
5.4.3. <i>L'essor de l'économie sociale</i>	p.58
5.4.4. <i>Maisons de l'Emploi</i>	p.58
5.5. Le contexte politique	p.59
5.5.1. <i>Identification du pouvoir politique</i>	p.59
5.5.2. <i>Les tensions entre pouvoirs politiques et travailleurs sociaux</i>	p.60
5.5.3. <i>Impacts des différences idéologiques</i>	p.60
5.6. La mobilité	p.61
5.6.1. <i>Un prétexte souvent employé</i>	p.61
5.6.2. <i>Mobilité externe et mobilité interne</i>	p.62

5.6.3. <i>Initiatives d'amélioration de la mobilité</i>	p.62
5.7. Le logement	p.63
5.7.1. <i>Logement et insertion</i>	p.63
5.7.2. <i>Les centres urbains</i>	p.64
VI. Les orientations des politiques d'insertion	p.65
6.1. Bilan des politiques d'insertion	p.65
6.1.1. <i>Le bilan local</i>	p.65
6.1.2. <i>Le bilan global</i>	p.66
6.2. Le public de l'insertion	p.67
6.2.1. <i>Connaissance du public</i>	p.67
6.2.2. <i>Caractéristiques du public</i>	p.67
6.2.3. <i>Le public non-réinsérable</i>	p.68
6.3. Les dangers en insertion socioprofessionnelle	p.69
6.3.1. <i>Standardisation</i>	p.69
6.3.2. <i>Les pièges de l'emploi</i>	p.70
6.3.3. <i>L'insertion par le travail</i>	p.70
Conclusions	p.71
<i>Typologie des politiques d'insertion</i>	p.71
<i>Éléments importants</i>	p.74