

ANALYSE DE LA RADIOSCOPIE DES SERVICES D'INSERTION DES CPAS DE WALLONIE

Marc JACQUEMAIN

Université de Liège
Département de Sciences Sociales

Recherche réalisée pour le compte de
L'Union des Villes et Communes de Wallonie

Février 2002

Avec le soutien de la Région wallonne
Direction générale de l'Action sociale et de la Santé

INTRODUCTION

Le présent rapport de recherche propose un premier commentaire des données de la *Radioscopie des politiques d'insertion des CPAS wallons*. Conformément aux décisions prises lors de la réunion du groupe de suivi « évaluation des CPAS » (17 septembre 2001), nous reprenons ici les grandes tendances issues de l'enquête.

Ces grandes tendances feront l'objet d'une première discussion devant le comité d'accompagnement qui décidera ensuite s'il y a eu de poursuivre l'analyse des données, dans quelle direction et s'il convient de réaliser une publication de ces données à l'intention des acteurs.

Dans les limites fixées par la convention, ce premier commentaire ne pouvait forcément être que sommaire. Cependant, on n'a pas voulu se limiter à une simple présentation des données brutes (« tris à plat ») qui risquait de s'avérer peu éclairante. Nous avons donc pris l'initiative de sélectionner un certain nombre de variables qui ont paru significatives, de construire certains indicateurs et de proposer une première analyse sur base de cette sélection.

La pertinence de cette première analyse et les compléments qu'il serait utile d'y apporter devront être discutés en groupe de suivi, le travail du sociologue ne pouvant se substituer à l'expertise des acteurs de terrain. Nous insistons donc pour que ce texte soit considéré comme un *document de travail*, à affiner et compléter collectivement.

Nous avons adopté le plan suivant pour présenter les principaux résultats du questionnaire :

1. Les statistiques générales (nombre de minimexés, bénéficiaires de l'aide, population, budget, etc.)
2. Les « questions-clefs » qui permettent de départager les CPAS en catégories binaires : la présence ou non d'un service d'insertion (et la localisation de ce service), la présence ou non de conventions avec des partenaires extérieurs, la mention de l'insertion dans la note de politique générale.
3. Les questions relatives aux usagers : combien d'articles 60, d'articles 61, de travailleurs en ALE, etc.
4. Les questions relatives aux instances d'insertion du CPAS : combien de travailleurs, quels types d'organisme, quelle formation et quel statut pour les travailleurs, etc.

1. DONNEES GENERALES.

Ce premier point présentera les données générales de l'enquête qui ne portent pas spécifiquement sur les pratiques d'insertion : proportion d'utilisateurs du CPAS dans la population, proportion de jeunes, d'étudiants, budget. On vérifiera également dans quelle mesure ces réalités diffèrent selon la taille des communes.

Tableau 1 : Statistiques globales : population, minimexés, aide sociale¹, étudiants, jeunes.
(en unités)

	Population	Minimexés	Aide sociale	Etudiants	18-25 ans
Nbre de CPAS	222	221	213	215	218
Moyenne	13.543,63	137,24	48,85	16,45	42,88
Minimum	1.057	2	0	0	0
Maximum	200.233	4.828	1.431	600	1.384
Somme	3.006.685	30.329	10.405	3.537	9.347

Le premier tableau donne quelques indications sur la population interrogée. On voit que les CPAS qui ont répondu représentent une population globale d'un peu plus de trois millions de personnes, soit environ 85 % de la population wallonne. L'ensemble de ces CPAS déclare octroyer le minimex à un peu plus de trente mille personnes et l'aide sociale à un peu plus de dix mille. Ce qui fait un taux par rapport à la population concernée d'environ 1,3 %.

Le nombre d'étudiants parmi la population aidée (bénéficiaires du minimex plus bénéficiaires de l'aide sociale équivalente) est de plus de trois mille cinq cents, soit un taux moyen de 8,7 %. Le taux de population de 18-25 ans est, lui, de 23 % pour l'ensemble des CPAS qui ont répondu.

Bien sûr, ces résultats globaux témoignent aussi de la disparité des réalités rencontrées : le plus petit CPAS déclare deux minimexés et le plus grand 4828. On peut supposer, en première approximation, qu'une variable explicative de toute une série de facteurs est précisément la taille de la commune (et donc, sans doute, son caractère urbain, rural ou semi-urbain). On a donc désagrégé les données en trois catégories de population : commune de moins de 10.000 habitants, communes de 10.000 à moins de 50.000 habitants et communes de plus de 50.000 habitants. Les résultats en termes de population globale et d'utilisateurs du CPAS sont présentés au tableau 2.

¹ Précisons que lorsque nous parlons d'« aide sociale » dans le présent rapport, il s'agit chaque fois d'un raccourci pour « aide sociale équivalente », qui est la seule forme d'aide sociale évoquée dans le questionnaire.

Le tableau en question présente, pour les différentes catégories, le nombre total de personnes concernées, le nombre moyen de personnes et le nombre de CPAS²

Tableau 2 : statistiques générales par catégories de communes.

Catégories par nbre d'habitants		Population (q5)	Minimexés (q6)	Aide sociale équivalente (q8)	Etudiants (q10)	18-25 ans (q11)
Moins de 10.000	<i>Moyenne par CPAS</i>	5.393,03	27,76	21,67	3,84	9,67
	<i>Nbre de CPAS</i>	134	133	130	132	132
	<i>Total individus</i>	722.666	3.692	2.817	507	1.277
de 10.000 à 49.999	<i>Moyenne par CPAS</i>	17.634,65	142,27	64,20	19,63	46,10
	<i>Nbre de CPAS</i>	79	79	74	75	77
	<i>Total individus</i>	1.393.137	11.239	4.751	1.472	3.550
50.000 ou plus	<i>Moyenne par CPAS</i>	98.986,89	1.710,89	315,22	194,75	502,22
	<i>Nbre de CPAS</i>	9	9	9	8	9
	<i>Total individus</i>	890.882	15.398	2.837	1.558	4.520
Total	<i>Moyenne par CPAS</i>	13.543,63	137,24	48,85	16,45	42,88
	<i>Nbre de CPAS</i>	222	221	213	215	218
	<i>Total individus</i>	3.006.685	30.329	10.405	3.537	9.347

² En principe, le nombre de CPAS concernés devrait rester identique dans toutes les colonnes. Les petites différences constatées proviennent du fait que tous les CPAS interrogés n'ont pas répondu à toutes les questions.

On voit, par exemple, que les 134 CPAS des communes de moins de 10.000 habitants représentent une population totale de 722.666 personnes, un nombre total de minimexés de 3692, un nombre d'aide sociale de 2817 personnes, etc.

Les éléments qui précèdent permettent de se faire une idée plus précise de l'ampleur variable des réalités concernées. Bien entendu, on n'apprend rien à savoir qu'il y a davantage de personnes qui ressortissent au CPAS dans les grandes communes. Par contre, on peut se demander dans quelle mesure *la proportion de population concernée* varie avec la taille des communes. Pour aborder cette question, il faut partir des informations existantes pour calculer un certain nombre *d'indicateurs*. Dans un premier temps, on en a produit cinq dont voici la description :

- PROPMIN : donne le pourcentage de minimexés rapporté à la population globale
- PROPAIDE : donne le pourcentage de bénéficiaires rapporté à la population globale
- PROPTOT : donne la somme des deux premiers pourcentages
- PROPJEUN : donne le pourcentage de 18-15 ans rapporté à la somme des minimexés et bénéficiaires de l'aide sociale équivalente.
- PROPETU : donne le pourcentage d'étudiants rapporté à la somme des minimexés et bénéficiaires de l'aide sociale.

Le tableau 3 donne pour ces quatre indicateurs, les grandes caractéristiques de la distribution : le minimum, le maximum, la moyenne et les principaux percentiles.

Tableau 3 : statistiques générales pour la proportion de minimexés, de bénéficiaires de l'aide sociale, ainsi que pour la proportion de jeunes et d'étudiants parmi l'ensemble du public CPAS (en %)

		PROPMIN	PROPAIDE	PROPTOT	PROPJEUN	PROPETU

Moyenne		0,6502	0,3866	1,0364	20,9983	8,7381
Minimum		0,08	0,00	0,12	0,00	0,00
Maximum		2,61	0,98	3,38	66,67	38,75
Percentiles	25	0,3774	0,2922	0,8028	14,0402	3,3333
	50	0,6057	0,4069	0,9849	20,9047	7,7677
	75	0,8443	0,5126	1,2296	28,2035	11,9086

*Note de lecture sur les déciles et les percentiles : pour catégoriser les variables continues et donner une idée de la distribution, une bonne solution consiste à calculer les principaux « déciles » ou « percentiles » de la distribution. Ceux-ci doivent se lire de la manière suivante : le **percentile** 25, par exemple, indique la valeur de la variable pour laquelle on atteint 25 % du nombre total d'observations. Ainsi, dans le tableau 3, on voit que pour 25 % du nombre total de CPAS, la proportion de minimexés dans la population (PROPMIN) est inférieure ou égale à 0,3774. Pour 50 % des CPAS, cette proportion est inférieure ou égale à 0,6057. Pour 75 % des CPAS, cette proportion est inférieure ou égale à 0,8443. Les **déciles** se lisent de la même façon : le premier décile est la valeur de la variable pour laquelle dix % de la fréquence est inférieure ou égale à cette valeur, et ainsi de suite. Nous utiliserons régulièrement ce mode de présentation pour les variables continues.*

Le tableau 3, à nouveau, donne une bonne indication de la diversité des situations rencontrées. Ainsi, la proportion de minimexés est en moyenne de 0,65 % soit un peu moins de 7 personnes sur mille habitants³. Mais on voit que cette proportion varie entre 0,08 % (soit moins d'une personne sur mille) et 2,6 %, c'est-à-dire 26 fois plus. La proportion de bénéficiaires de l'aide sociale varie également. Si on additionne les deux, on voit que la proportion de public concerné par l'une ou l'autre de ces mesures varie entre un minimum de 1 personne sur 1000 et un maximum supérieur à 3 %.

La proportion de jeunes parmi l'ensemble des bénéficiaires est en moyenne de près de 21 % mais elle varie de 0 à deux tiers du total ! De même la proportion d'étudiants.

Le plus vraisemblable est que ces proportions évoluent en fonction de la taille des communes. C'est ce que l'on a tenté de vérifier dans le tableau 4.

Le tableau doit donc se lire de la manière suivante : on a cherché à savoir (trois premières lignes) si la proportion de minimexés dans la population totale dépend de la taille de la commune. Il apparaît que la différence est marquée : le pourcentage de minimexés dans la population est en moyenne de un demi pour cent dans les plus petites communes, de 0,8 % dans les communes entre 10.000 et 50.000 habitants et de plus d'un pour cent et demi dans les neuf communes d'au moins 50.000 habitants. La proportion de minimexés triple donc selon que l'on est dans une petite ou une grosse commune.

³ On a neutralisé une commune pour laquelle il semble manifestement y avoir une erreur d'encodage et une forte sous-estimation de la population.

On peut vérifier par contre, que les variations sont moins importantes pour la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale : cette proportion varie, elle aussi, mais dans une mesure sensiblement plus limitée. Par ailleurs, le sens de la variation est opposé : plus la taille des communes augmente plus le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale diminue. Il semble donc y avoir un effet (très partiel) de compensation entre minimex et aide sociale.

De la même façon, on constate que la part des jeunes et des étudiants dans l'ensemble du public émergeant au CPAS augmente avec la taille de la commune, mais pas d'une façon très importante. Bien entendu, ce résultat dépend de la manière dont on a catégorisé la population. Des analyses plus fines, commune par commune, pourraient montrer, par exemple, l'incidence du nombre et du type d'institutions (notamment scolaires) présentes dans la commune.

Tableau 4 : ventilation des proportions de minimexés, de personnes aidées, de jeunes, et d'étudiants en fonction de la population de la commune (en %).

	<i>Population de la commune</i>	<i>Proportion moyenne dans la population</i>	<i>Seuil de signification</i>
PROPMIN	Moins de 10.000	0,5043	P = 0,000
	de 10.000 à 49.999	0,7850	
	50.000 ou plus	1,6070	
	Total	0,6502	
PROPAIDE	Moins de 10.000	0,4005	P = 0,224
	de 10.000 à 49.999	0,3729	
	50.000 ou plus	0,2990	
	Total	0,3866	
PROPTOT	Moins de 10.000	0,9126	P = 0,000
	de 10.000 à 49.999	1,1449	
	50.000 ou plus	1,9060	
	Total	1,0364	
PROPJEUN	Moins de 10.000	19,7481	P = 0,087
	de 10.000 à 49.999	22,5695	
	50.000 ou plus	25,7583	
	Total	20,9983	

PROPETU	Moins de 10.000	7,9779	P = 0,115
	de 10.000 à 49.999	9,7951	
	50.000 ou plus	11,1597	
	Total	8,7381	

Note : il faut garder à l'esprit que pour les trois premières variables, il s'agit d'un pourcentage de la population totale, alors que pour les deux suivantes, il s'agit d'un pourcentage de la population aidée.

Le budget des CPAS est également une réalité dont il est intéressant d'avoir une vision globale. Le tableau 5 donne, à titre indicatif, les chiffres généraux.

Tableau 5 : budget du CPAS, budget lié à l'insertion et intervention communale dans le budget (en francs).

		Budget total CPAS (q73)	Budget lié à l'insertion (q75)	Intervention communale (q74)
<i>Moyenne</i>		197.371.874	11.614.553	52.528.448
<i>Minimum</i>		1.938.599	0	0
<i>Maximum</i>		4.239.096.084	265.951.379	1.144.000.000
<i>Déciles</i>	25	33.659.896	732.485	12.575.320
	50	74.181.933	3.477.140	24.000.000
	75	165.409.122	9.893.613	45.122.053

A nouveau, on constate à la lecture du tableau l'ampleur des variations puisque le budget total varie entre un minimum d'un peu moins de deux millions et un maximum de plus de quatre milliards. Le budget le plus élevé est donc deux mille fois supérieur au budget le plus faible, ce qui dépasse très largement, notons-le, le rapport des populations minimale et maximale. Quant au budget lié à l'insertion, il atteint un maximum de près de 266 millions, mais il est tout simplement de zéro dans un certain nombre de communes. Bien entendu, le terme « CPAS » recouvre des réalités très variables selon les différents CPAS. L'ensemble des services gérés par le CPAS dans certains communes peut être partagé avec d'autres structures dans d'autres communes. Les informations présentes, insistons-y, si elles permettent à chaque CPAS de se situer dans une réalité extrêmement variable, ne permettent pas, en revanche, de se livrer à des comparaisons évaluatives.

Plus que ces chiffres bruts, donnés, pour mémoire, il est utile de se faire une idée de *la part du budget du CPAS* consacrée à l'insertion. On a donc construit un nouvel indicateur :

- PROPINSER = proportion du budget total qui est consacrée à l'insertion.

Le Tableau 6 donne les statistiques globales pour cette variable.

Tableau 6 : part du budget consacrée à l'insertion (en % du budget total).

Moyenne		5,30
Minimum		0,00
Maximum		61,90
Percentiles	25	1,2974
	50	4,6705
	75	7,4138
	90	17,2824

La variation ici est considérable : si, en moyenne, les CPAS consacrent 5,3 % de leur budget à l'insertion, le minimum est zéro et le maximum est de près de 62 % ! Plus réalistement, les principaux percentiles donnent une image sans doute plus fidèle de la variation de cette proportion : un quart des CPAS consacrent moins de 1,3 % à l'insertion, le deuxième quart y consacre entre 1,3 % et 4,7 % ; le troisième quart entre 4,7 % et 7,4 %. Enfin, les 10 % de CPAS les plus « actifs » sur ce sujet consacrent une proportion moyenne de plus de 17 % à la politique d'insertion. Cette politique, telle qu'exprimée par la proportion du budget, est donc considérablement différente d'un CPAS à l'autre.

En première approximation, on peut sans doute considérer que, dans l'ensemble, la proportion du budget consacrée à l'insertion constitue un bon indicateur de *l'effort global* mené par un CPAS en faveur de cette politique. Bien sûr, il faut rester prudent : il faut voir également comment cette proportion est effectivement utilisée, dans quelles pratiques concrètes elle s'incarne. Toutefois, il semble que l'on dispose là d'une information synthétique appréciable et on s'en servira assez systématiquement dans la suite du rapport.

On peut se demander si cette proportion varie en fonction de la taille des communes. C'est ce que nous indique le tableau 7.

Ce tableau nous indique que la taille de la commune ne paraît pas un facteur explicatif utile : il y a bien une augmentation de la proportion du budget lié à l'insertion entre les petites et les grosses communes, mais cette augmentation est faible et en tout cas, la variabilité en fonction de la taille est nettement inférieure à la variabilité interne à chaque catégorie de taille. On ne peut donc pas parler d'une politique d'insertion qui serait propre aux CPAS des grosses communes. Il faudrait aller chercher ailleurs l'explication des différences.

Tableau 7 : Proportion moyenne du budget consacré à l’insertion, en fonction de La taille de la commune (en %).

Nbre d’habitants	Nbre de CPAS	Moyenne	Minimum	Maximum
<i>Moins de 10.000</i>	124	4,6651	0,00	61,90
<i>de 10.000 à 49.999</i>	73	6,2410	0,00	21,00
<i>50.000 ou plus</i>	9	6,5293	3,50	12,34
<i>Total</i>	206	5,3050	0,00	61,90

Bien entendu, l’indicateur ici retenu, à savoir la part du budget consacré à l’insertion, est susceptible d’interprétations très différentes en fonction d’informations qui ne sont pas disponibles à travers l’enquête. Des biais sont possibles, dues au fait que, à budget égal, des CPAS peuvent présenter une gamme de services sociaux extrêmement différents. Ainsi, si, par exemple, nous prenons deux CPAS traitant globalement une population égale de personnes aidées (minimex ou aide sociale équivalente) et consacrant le même budget à l’insertion, on peut a priori supposer que *l’investissement dans l’insertion* est comparable. Cependant, si l’un des deux CPAS gère une institution de soins et l’autre pas, le budget total du premier sera augmenté automatiquement d’un montant important et, par simple effet arithmétique, la proportion du budget total consacré à l’insertion diminuera, sans que cela traduise des différences dans ce que nous avons appelé « l’investissement ».

Pour corriger ce biais possible, lié à la diversité des situations, on peut calculer un autre indicateur : en divisant le montant du budget consacré à l’insertion, non par le budget total, mais par le nombre de personnes aidées (minimexés plus aide sociale équivalente). Nous proposons donc la variable suivante :

- BUDGEAIDE = montant consacré à l’insertion par personne aidée.

Cette variable échappe en principe aux risques de biais qui viennent d’être évoqués. Pourtant, lorsqu’on analyse sa variabilité, on est devant le même résultat que pour la précédente, ainsi qu’on peut le vérifier dans le tableau 7b.

Tableau 7b. Montant du budget consacré à l'insertion par personne aidée (en francs).

	Données manquantes	21
Moyenne		65.427
Minimum		0
Maximum		1.006.293
Percentiles	25	13.028
	50	41.956
	75	77.334

On voit donc que si, en moyenne, les 200 CPAS qui ont répondu à cette question consacrent un budget de 65.427 francs par personne aidée, le montant varie, dans l'ensemble, de zéro à plus d'un million ! On remarque dans le tableau que pour le premier quart des CPAS, ce montant est inférieur ou égal à treize mille francs par personne et, pour le dernier quart, il est égal ou supérieur à septante-sept mille francs.

Il y a donc, ici aussi une variabilité extrêmement importante. Vérification faite, il apparaît à nouveau que cette variabilité n'est en rien due à la taille des communes : le montant moyen consacré à l'insertion par personne aidée est presque identique que l'on se situe dans une petite ou une grosse commune⁴.

Une autre question intéressante est évidemment de savoir s'il y a une forte corrélation entre nos deux indicateurs, à savoir entre la proportion du budget consacrée à l'insertion, d'une part et le montant par personne aidée, de l'autre : cette corrélation est de 0,438. Elle est donc réelle, mais relativement faible. Cela signifie donc que si nos deux indicateurs varient dans le même sens, ils ne sont que très partiellement liés.

En conséquence, il faut considérer que ce que nous avons appelé *l'investissement en insertion* demanderait à être défini de manière plus nuancée, au moyen, non pas d'un seul indicateur (ni même sans doute de deux), mais à l'aide de plusieurs d'entre eux.

⁴A nouveau, un découpage différent de la taille des communes pourrait engendrer des résultats différents. Ce sera là un point à discuter avec le comité d'accompagnement pour d'éventuels prolongement à la recherche en cours.

Synthèse.

Ce premier point visait à tracer le cadre général du travail d'insertion mené par les CPAS en fixant quelques ordres de grandeur et en les répartissant en fonction de la taille des communes. On voit que le nombre total de CPAS ayant répondu représentent environ 85 % de la population wallonne (un peu plus de 3 millions de personnes). Pour cette population, on observe un nombre total d'un peu plus de 30.000 minimexés et de 10.000 bénéficiaires de l'aide sociale. La proportion de minimexés dans la population totale augmente sensiblement avec la taille des communes : elle est d'un demi-pourcent seulement dans les petites communes et de plus d'un pour cent et demi dans les neuf communes de plus de cinquante mille habitants. En revanche, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale équivalente tendrait à être légèrement supérieure dans les petites communes. Il faut sans doute y voir, au moins en partie, un effet du « plan de répartition » pour les demandeurs d'asile. La proportion d'étudiants parmi l'ensemble des bénéficiaires augmente avec la taille des communes, mais pas de manière significative et il faut sans doute trouver d'autres facteurs explicatifs.

Enfin la part du budget consacré à l'insertion et le montant du budget par personne aidée, que l'on peut considérer comme des *indicateurs d'investissement*, sont extrêmement variables d'un CPAS à l'autre, mais une faible partie seulement de cette variabilité peut être mise sur le compte de la taille des communes. D'autres facteurs devront donc être pris en compte. Peut-être certaines des informations tirées de l'enquête pourront-elles nous être utiles : il faudrait par exemple mesurer l'influence de variables telles que la présence effective d'un service d'insertion, la mention de l'insertion dans la déclaration de politique générale, l'importance du personnel dédié à l'insertion, etc.

Il reste qu'il est peu probable que nous puissions expliquer les différences sans faire appel aux spécificités tant historiques que contextuelles qui caractérisent les différents CPAS.

Ce dernier point nous introduit tout naturellement à la réflexion sur les pratiques d'insertion.

2. QUESTIONS-CLEFS.

Plutôt que de suivre « mécaniquement » l'ordre du questionnaire, il nous a semblé plus intéressant de commencer par des questions exprimant de manière globale une attitude à l'égard de la politique d'insertion. On traitera donc dans ce deuxième point les questions relatives à :

- la présence ou non d'un service d'insertion dans le CPAS
- la présence ou non du service d'insertion dans les locaux du CPAS
- l'existence ou non de convention du service d'insertion avec des partenaires extérieurs
- la présence de la politique d'insertion dans la note de politique générale.

Ces quatre questions ont l'avantage de se lire en « oui » ou « non » et donc de permettre une visualisation simple des résultats.

Tableau 8. CPAS possédant un service d'insertion.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	102	45,9
NON	120	54,1
Total	222	100,0

Tableau 9. Présence du service d'insertion Dans les locaux du CPAS

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	79	35,6
NON	38	17,1
Total	117	52,7

Tableau 10. Présence de conventions faite par les services d'insertion avec les partenaires extérieurs.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	114	51,4
NON	102	45,9
Total	216	97,3

Tableau 11. Présence de l'insertion dans la note de politique générale.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	154	69,4
NON	46	20,7
Total	200	90,1

La présence d'un service d'insertion partage les CPAS en deux parties à peu près égales : 45 % en ont un et 55 % n'en ont pas. Parmi les premiers, la grosse majorité ont leur service d'insertion à l'intérieur des locaux.

Environ un CPAS sur deux a une convention avec des services extérieurs. Enfin, la politique d'insertion est explicitement mentionnée dans 70 % des notes de politique générale⁵.

Pour chacune de ces variables, il est intéressant de voir dans quelle mesure elle dépend de la taille de la commune. On a donc ventilé les résultats des questions précédentes en fonction de la dimension des différentes communes. Les résultats sont très nets : la proportion de CPAS qui disposent d'un service propre d'insertion, qui ont des conventions avec des partenaires extérieurs ou pour lesquels l'insertion est explicitement mentionnée dans la note de politique générale, est nettement plus importante dans les grandes communes que dans les plus petites⁶.

⁵ Certains chiffres peuvent paraître un peu surprenants : ils semblent témoigner du fait que les questions n'ont pas systématiquement été comprises de la même façon. Ainsi, la question 30 était intitulée « *Votre service d'insertion a-t-il établi des conventions avec des partenaires extérieurs ?* ». Or, il apparaît que 27 CPAS (ce qui représente tout de même 13 % de ceux qui ont répondu) déclarent avoir une convention avec des partenaires extérieurs alors qu'ils n'ont pas de service d'insertion.

⁶ Il n'y a pas d'incidence, par contre sur la présence ou non du service d'insertion à l'intérieur des locaux mêmes du CPAS. C'est pourquoi nous n'avons pas fourni le tableau.

Tableau 12 : Présence d'un service spécifique d'insertion en fonction de la taille de la commune (en % du nombre de CPAS).

		Service d'insertion (q31)		Total
		<i>OUI</i>	<i>NON</i>	
POPULATION	Moins de 10.000	27,6%	72,4%	100,0%
	de 10.000 à 49.999	70,9%	29,1%	100,0%
	50.000 ou plus	100,0%	0,0 %	100,0%
Total		45,9%	54,1%	100,0%

Tableau 13 : Conventions avec des partenaires extérieurs en fonction de la taille de la commune (en % du nombre de CPAS concernés)

		Partenaires extérieurs (q77)		Total
		<i>OUI</i>	<i>NON</i>	
POPULATION	Moins de 10.000	34,6%	65,4%	100,0%
	de 10.000 à 49.999	77,9%	22,1%	100,0%
	50.000 ou plus	100,0%		100,0%
Total		52,8%	47,2%	100,0%

Tableau 14 : présence de la politique d’insertion socioprofessionnelle dans la note de politique générale.

		Note de politique générale (q91)		Total
		OUI	NON	
POPULATION	Moins de 10.000	66,4%	33,6%	100,0%
	de 10.000 à 49.999	91,7%	8,3%	100,0%
	50.000 ou plus	100,0%		100,0%
Total		77,0%	23,0%	100,0%

Il reste à vérifier que les réponses fournies à ces trois questions sont indicatrices d’une politique concrète. Pour ce faire, on peut se demander dans quelle mesure ces trois variables nous permettent de « prédire » la proportion du budget total du CPAS qui est consacrée à l’insertion.

Prise séparément, chacune de ces trois questions est fortement prédictrice de la proportion du budget qui est consacrée à l’insertion. Toutefois, lorsqu’on introduit les trois variables simultanément dans un modèle statistique, on constate que l’une d’entre elles n’induit plus de variation significative : à savoir la présence d’une convention avec un partenaire extérieur. On peut donc en conclure que lorsqu’il y a à la fois un service d’insertion et la mention de l’insertion dans la note de politique générale, la convention d’une convention avec un partenaire extérieur n’est plus un facteur essentiel de différenciation. De la même façon, on n’a pu vérifier (mais on ne présentera pas les tableaux ici pour ne pas alourdir le rapport) que la taille de la commune, en soi, n’est pas un prédicteur significatif de la part du budget qui est consacrée à l’insertion. Celle-ci dépend beaucoup plus fondamentalement de la politique adoptée, et celle-ci, même si elle est liée à la taille de la commune, n’en dépend que partiellement.

Pour résumer l’impact de ces différentes question, on présentera donc un modèle simple dans lequel apparaissent simultanément la présence d’un service d’insertion et la présence de l’insertion dans la note de politique générale.

Tableau 15 : proportion du budget (en % du total) consacrée à l'insertion en fonction simultanément de la présence d'un service d'insertion et de la mention dans la note de politique générale.

Service d'insertion (q31)	Note de politique générale (q91)	Proportion du budget consacrée à l'insertion (en %)	N
OUI	OUI	7,2561	81
	NON	8,0124	6
	<i>Total</i>	<i>7,3083</i>	<i>87</i>
NON	OUI	5,1521	62
	NON	1,4364	38
	<i>Total</i>	<i>3,7402</i>	<i>100</i>
<i>Total</i>	<i>OUI</i>	<i>6,3439</i>	<i>143</i>
	<i>NON</i>	<i>2,3331</i>	<i>44</i>
	<i>Total</i>	<i>5,4002</i>	<i>187</i>

Un petit commentaire s'impose pour la bonne compréhension du tableau, qui est un peu plus complexe que les précédents : on a indiqué en gras les proportions correspondant aux modalités croisées et en italique, les proportions correspondant aux sous-totaux. Il faut donc lire les chiffres de la manière suivante : parmi les CPAS qui ont un service d'insertion, la proportion du budget consacrée à l'insertion est de 7,25 % ou de 8,01 % selon que la note de politique générale mentionne ou ne mentionne pas la politique d'insertion. Parmi les CPAS qui *n'ont pas* de service d'insertion, la proportion du budget consacrée à l'insertion est de 5,15 % ou de 1,43 % selon que l'insertion est mentionnée ou non dans la note de politique générale.

Il peut paraître curieux, que dans la moitié supérieure du tableau (les CPAS qui disposent d'un service d'insertion), la proportion du budget soit légèrement supérieure lorsque l'insertion *ne figure pas* dans la note de politique générale. A l'inverse, on voit que dans la moitié inférieure du tableau (les CPAS qui ne disposent pas d'un service d'insertion), la proportion du budget est beaucoup moins importante lorsque la déclaration de politique générale *ne mentionne pas* l'insertion. Une hypothèse raisonnable est que, lorsqu'un CPAS ne dispose pas de son propre service d'insertion et qu'il entend mener une politique d'insertion, la présence de cette intention dans la note de politique générale apparaît importante. A l'inverse, elle semble plus « superflue », si le CPAS dispose déjà de son propre service. Bien entendu, la conséquence est que, lorsqu'il n'y a ni service d'insertion spécifique, ni mention dans la déclaration de politique générale, l'effort d'insertion est clairement moindre (ce qui se traduit dans le tableau par l'affectation de seulement 1,4 % du budget total).

Synthèse.

Un CPAS sur deux possède son propre service d'insertion. Parmi ceux-ci, la grande majorité a également passé une convention avec un service extérieur. Par ailleurs, 27 CPAS ont également indiqué avoir une convention avec un service extérieur, sans disposer de leur propre service d'insertion. La présence d'un service d'insertion est un prédicteur important de la proportion du budget consacré à l'insertion.

Par ailleurs, plus des trois quarts des Présidents de CPAS font figurer l'insertion socioprofessionnelle dans leur note de politique générale. La présence de cette mention est également un bon prédicteur de la proportion du budget consacré à l'insertion, mais seulement dans la mesure où il n'y a pas déjà un service d'insertion au sein du CPAS.

Ces différentes proportions varient fortement avec la taille des communes. Toutefois, il apparaît de nouveau que la taille des communes n'est pas un déterminant fondamental de ce que nous avons appelé plus haut « l'investissement » des CPAS en matière d'insertion. Il est possible, bien sûr, que des caractéristiques des communes, partiellement ou totalement indépendantes de leur taille (le taux de chômage, par exemple) jouent un rôle important. Toutefois, on peut supposer, à partir de nos données, qu'il y a une influence importante de la *politique plus ou moins volontariste* menée par les différents CPAS. Ce n'est en l'état qu'une hypothèse, bien entendu.

Par ailleurs, il est utile de signaler que les questions que nous venons de traiter n'épuisent pas la variabilité dans « l'effort » des différents CPAS : parmi les CPAS qui ont à la fois un service d'insertion, des conventions avec l'extérieur et une volonté explicite de traiter l'insertion, il subsiste d'importantes différences en terme d'effort budgétaire (voir les chiffres donnés au tableau 6).

3. LES USAGERS.

Dans ce paragraphe, on s'intéressera aux chiffres concernant les usagers : combien sont en article soixante, en article 61, en PTP, etc.

a) Les articles 60.

Tableau 16 : nombre et destination des articles 60 (en unités).

	Articles 60	Dont CPAS	Dont entreprises	Dont asbl	Dont admin comm	Dont autres
Moyenne	9,59	5,16	0,36	2,55	1,43	0,66
Minimum	0	0	0	0	0	0
Maximum	221	171	6	174	36	19
Somme	2.130	1.145	79	566	318	147

Le tableau 16 nous donne, pour l'ensemble de nos données, la moyenne, le minimum, le maximum et le total d'articles 60 (colonne de gauche) ainsi que la ventilation de ceux-ci entre les différents organismes.

On voit ainsi que les CPAS concernés occupent un total de 2130 articles 60. Parmi ceux-ci, une grosse moitié sont employés par les CPAS eux-mêmes et un quart par le secteur associatif. Un certain nombre de CPAS n'ont aucun article 60. Sans présenter les tableaux de manière exhaustive, on notera que 19 % des CPAS n'ont pas d'article 60, 10 % en ont un, 10 % en ont deux et 7 % en ont trois. Cela signifie qu'environ la moitié des CPAS a, au maximum, trois articles soixante.

Le maximum pour l'ensemble des CPAS est de 221. Il n'est pas très utile, bien entendu, de ventiler les articles 60 en fonction de la taille des communes : par définition, ils seront plus nombreux dans les grosses communes. En revanche, on peut se demander dans quelle mesure la *proportion* d'articles 60 est différente selon que l'on a affaire à des CPAS importants ou non.

Nous avons donc calculé un nouvel indicateur :

- PROP60 = nombre d'articles 60 divisé par la population aidée (minimexés + bénéficiaires de l'aide).⁷

Le tableau 17 donne la distribution de cette proportion par CPAS. On peut y lire que la proportion moyenne est un peu supérieure à 6 % : autrement dit, pour cent personnes aidées par le minimex ou l'aide sociale, il y a en moyenne un peu plus de 6 articles

⁷ Bien entendu, il appartient aux experts du terrain de se prononcer sur la pertinence de cet indicateur.

60⁸. A nouveau, cette proportion est extrêmement variable d'un CPAS à l'autre : un certain nombre (au moins dix pour cent d'entre eux) n'emploient aucun article 60. Le maximum (atypique) est atteint avec un taux de 90 % : à savoir qu'il y a neuf articles 60 pour dix bénéficiaires de l'aide. La lecture des principaux percentiles nous donne une idée plus précise de cette variabilité : on voit que pour le premier quart des CPAS, le taux est inférieur à 1,5 %. Pour les 10 pour cent de CPAS les plus actifs sur ce terrain, le taux monte en moyenne à près de 15 %. Donc un rapport de près de 1 à 10.

Tableau 17 : proportion des articles 60 par rapport au nombre cumulé de minimexés et de bénéficiaires de l'aide sociale (en %).

<i>Moyenne</i>		6,2686
<i>Minimum</i>		0,00
<i>Maximum</i>		90,91
<i>Percentiles</i>	10	0,0000
	25	1,5763
	50	4,3400
	75	7,9353
	90	14,5199

Au-delà de cette distribution, il est évidemment intéressant de voir quelles caractéristiques distinguent les CPAS les plus actifs. On a donc un premier temps testé l'impact de variables « objectives » telle que la taille de la commune et l'ampleur du budget du CPAS. Les résultats sont donnés aux tableaux 18 et 19.

Tableau 18 : proportion d'articles 60 en fonction de la taille de la commune (en %).

<i>Taille de la commune (habitants)</i>	<i>Nbre de CPAS</i>	<i>Proportion d'articles 60</i>
Moins de 10.000	131	5,8180
de 10.000 à 49.999	74	7,2531
50.000 ou plus	9	4,7338
Total	214	6,2686

Il ressort clairement que la taille de la commune ne constitue pas un facteur de différenciation significatif : la variation entre petites et grosses communes ne

⁸ Si on fait le calcul sur le tableau précédent, on verra une petite différence dans les chiffres, qui vient du fait que certains CPAS n'ont pas répondu à la question sur les articles 60. Les chiffres du tableau 16 sous-estiment donc quelque peu le total.

représente qu'une petite part de la variation totale⁹. La proportion d'articles 60 n'est donc pas plus importante dans les grosses communes. Au contraire : elle tend même à être plus faible que dans les communes petites et moyennes, même si cette différence est relativement peu importante et ne représente, en tout état de cause, qu'une faible part de la variabilité globale.

Dans le même ordre d'idées, on constate que le budget du CPAS ne constitue pas un « prédicteur » de la proportion d'articles 60. C'est logique : le budget du CPAS est bien sûr fortement lié à la taille de la commune, alors que l'intensité du recours à l'article 60 ne l'est pas, comme on vient de le voir. C'est ce résultat que nous donne le tableau 19.

Tableau 19 : proportion d'articles 60 en fonction du budget du CPAS (en %)¹⁰.

<i>BUDGET DU CPAS</i>	<i>NBRE DE CPAS</i>	<i>PROPORTION ARTICLES 60</i>
Jusqu'à 100 M	124	4,8684
De 100 M et 1 F à 250 M	47	9,1004
Plus de 250 M	33	7,8027
Total	204	6,3181

On peut vérifier que, comme pour le tableau précédent, la proportion d'articles 60 dans l'ensemble du public aidé est la plus élevée pour le budget intermédiaire. Mais ces différences sont peu importantes et n'expliquent qu'une part relativement faible de la variabilité totale.

Si l'on teste, par contre, des variables de « politique d'insertion », on s'aperçoit qu'elles jouent un rôle non négligeable : ainsi, parmi les CPAS qui disposent de leur propre service d'insertion, la proportion d'articles 60 est plus du double que parmi ceux qui n'en disposent pas. On observe le même phénomène selon que la politique d'insertion est mentionnée ou non dans la note de politique générale du Président.

On n'a pas jugé utile de présenter ces tableaux ici. En effet, pour expliquer la proportion d'articles 60 au sein du public aidé, il est un facteur qui est à lui seul plus

⁹ Autrement dit, la variation à l'intérieur d'une même catégorie de commune est nettement supérieure à la variation entre les communes, ce qui veut dire qu'il faut chercher ailleurs les causes de ces différences.

¹⁰ Pour pouvoir présenter les données, nous avons catégorisé la variable « budget ».

explicatif que pratiquement tous les autres : c'est la proportion du budget consacré à l'insertion. On peut vérifier l'importance de cette relation au tableau 20.

Tableau 20 : comparaison entre la proportion du budget consacré à l'insertion et la proportion d'articles 60 dans le public aidé (en %).

CATEGORIES DE CPAS	Nombre de CPAS	PROPORTION MOYENNE DU BUDGET POUR L'INSERTION	PROPORTION MOYENNE D'ARTICLES 60 DANS LA POPULATION
1	41	0,00491	2,1593
2	41	2,0817	3,7251
3	42	4,5338	5,1939
4	41	6,6395	6,5008
5	41	13,2838	13,0664
Total	206	5,3050	6,1742

Une explication s'impose pour la bonne compréhension du tableau : nous avons divisé l'ensemble des CPAS qui ont répondu en cinq groupes égaux, répartis en fonction de la proportion croissante du budget consacrée à l'insertion. Pour chacun de ces groupes, on a présenté en regard la proportion du budget consacré à l'insertion (PROPINSE) et la proportion d'articles 60 dans le public aidé (PROP60). On peut donc lire les choses de la manière suivante : dans la première catégorie¹¹, la proportion du budget consacrée à l'insertion est proche de 0 et la proportion d'articles 60 est un peu supérieure à 2 %. Dans la catégorie 5, la proportion du budget consacrée à l'insertion est de 13,28 % et la proportion d'articles 60 dans la population aidée est de 13,06 %. On voit que les deux proportions croissent de manière quasiment identique.

Bien sûr, il y a dans cette remarque une part de tautologie : si une grande partie du budget insertion est consacrée à la remise au travail via le mécanisme de l'article 60, alors, par définition, les deux proportions ne peuvent qu'être fortement liées. Malheureusement, nous ne disposons pas, à travers l'enquête, d'informations relatives aux montants alloués au titre de l'application de l'article 60.¹²

Par ailleurs, dans le cadre de ce premier rapport, il ne nous a pas paru utile de construire le même type d'indicateur pour les différentes modalités d'article 60 (voir tableau 16 pour les chiffres bruts). Bien sûr, dans le cadre d'une exploitation plus fine des données, un tel travail ne manquerait sans doute pas d'intérêt.

b) Les articles 61.

¹¹ En fait, le premier quintile.

¹² Il devrait cependant être possible de faire une estimation, pour autant que le coût d'un article 60 soit relativement constant.

L'usage de l'article 61 est manifestement plus limité : ce dispositif concerne seulement 248 personnes, réparties sur 45 CPAS. La grande majorité des CPAS n'en font donc pas usage et seulement 21 de ceux qui ont répondu en ont plus d'un, parmi lesquels une moitié sont directement identifiables. On a donc présenté les chiffres détaillés. L'article 61 est essentiellement utilisé par les gros CPAS avec quelques exceptions locales : Chapelle lez Herlaimont, Manage, Huy, Oupeye, qui ne font pas partie des communes les plus importantes. Certes, l'article 61 suppose d'autres démarches que l'article 60, puisqu'il dépend de la capacité du CPAS à convaincre une entreprise de ce qu'elle peut y gagner. Il n'est guère possible d'en dire plus au départ de nos données et c'est sans doute un point qu'il serait utile de creuser au moyen d'entretiens qualitatifs, si l'opportunité se présentait.

Les données relatives à cette question sont présentées au tableau 21.

Tableau 21 : répartition numérique des articles 61 selon les CPAS.

	<i>Nombre d'articles 61</i>	<i>Nombre de CPAS concernés</i>	<i>Pourcentage Du nombre de CPAS</i>	<i>Pourcentage cumulé</i>
	0	177	79,7	79,7
	1	24	10,8	90,5
	2	5	2,3	92,8
	3	4	1,8	94,6
CHAPELLE LEZ HERLAIMONT	4	1	0,5	95,0
HUY	5	1	0,5	95,5
MANAGE	6	1	0,5	95,9
OUPEYE	7	1	0,5	96,4
SERAING	9	1	0,5	96,8
MONS	10	1	0,5	97,3
HERSTAL	11	1	0,5	97,7
NAMUR	16	1	0,5	98,2
VERVIERS	18	1	0,5	98,6
TOURNAI	26	1	0,5	99,1
LIEGE	39	1	0,5	99,5
CHARLEROI	51	1	0,5	100,0
TOTAL	248	222	100,0	

c) Les prestations en ALE.

Les prestations en ALE faisaient l'objet de deux questions : l'une sur le nombre de personnes minimexées (ou en aide sociale équivalente) qui travaille en ALE (au premier juin). L'autre sur la moyenne des heures prestées par personne.

Les CPAS semblent en tout cas disposer d'une bonne information sur ce sujet vu que le taux de non-réponse est nul pour la première des deux questions et faible pour la seconde. Ce fort pourcentage de réponses nous permet de calculer à partir de ces deux données d'autres variables. En effet, en multipliant les réponses aux deux questions, on obtient une estimation du *nombre total d'heures prestées en ALE* par les usagers d'un CPAS donné. Ce calcul est évidemment intéressant pour donner des ordres de grandeur. Mais à nouveau, il sera « mécaniquement » lié à la population des communes et donc au nombre de personnes aidées par CPAS. Pour obtenir une première estimation de l'importance relative des prestations en ALE dans chaque CPAS, on peut, comme on l'a déjà fait précédemment pour d'autres variables, calculer le *pourcentage de personnes aidées qui prestent en ALE*. C'est déjà un chiffre intéressant, mais il est susceptible de biais important : deux CPAS pourraient avoir le même nombre de personnes aidées, mais avec des moyennes horaires sensiblement différentes par personnes. Pour corriger cette première approximation, on a donc calculé également *le nombre d'heures prestées en ALE par personne aidée*. Bien sûr, ce deuxième chiffre est évidemment une pure « fiction » puisque la plupart des personnes aidées ne prestent aucune heure. On peut toutefois estimer que ce nombre d'heures par personne aidée constitue un indicateur de la « prévalence » du travail en ALE dans chaque CPAS. Il vaut mieux, nous semble-t-il, parler ici de « prévalence » plutôt que « d'effort » ou « d'investissement » dans la mesure où ce chiffre ne dépend pas seulement des efforts des CPAS mais également de la demande dans la commune, de la solvabilité de cette demande, de la nature éventuellement spécifique du public du CPAS, etc. Ainsi il est vraisemblable – ceci dit à titre purement exemplatif – que le CPAS d'une petite commune au revenu moyen élevé aura plus de facilité à trouver une demande solvable pour des heures ALE que celui d'une commune plus importante mais économiquement plus fragile.

Nous avons donc calculé deux nouveaux indicateurs :

- HEURALE = le nombre total d'heures prestées en ALE par les usagers de chaque CPAS.
- PROPALÉ = ce nombre d'heures rapportées à la population aidée totale (minimexés + bénéficiaires de l'aide).

Le tableau 22 reprend synoptiquement toutes ces informations : nombre de personnes en ALE, nombre moyen d'heures prestées, nombre total et nombre d'heures par personne aidée.

Tableau 22 : la problématique ALE

		<i>Nombre de personnes En ALE</i>	<i>Nombre d'heures en moyenne par mois</i>	<i>Nombre total d'heures par mois</i>	<i>Nombre d'heures par personne aidée</i>
Moyenne		3,47	18,61	86,2900	0,7748
Minimum		0	0	0,00	0,00
Maximum		120	136	3240,00	17,55
Somme		771		18.552,35	
Déciles	10	0,00	0,00	0,0000	0,0000
	20	0,00	0,00	0,0000	0,0000
	30	1,00	0,00	0,0000	0,0000
	40	1,00	12,00	15,0000	0,1449
	50	2,00	19,00	30,0000	0,2963
	60	2,00	23,00	45,0000	0,5141
	70	3,00	29,00	80,0000	0,8060
	80	4,00	30,80	120,0000	1,1420
	90	8,70	40,00	189,0000	1,8896

Pour faciliter la comparaison, nous avons à chaque fois divisé l'ensemble des CPAS en dix Déciles. Cette façon de faire permet une présentation synoptique des données.

Ainsi, la colonne de gauche nous montre que les 222 CPAS qui ont participé à l'enquête mettent à la disposition des ALE à peu près 3,5 personnes en moyenne (chiffre arrêté, rappelons-le au 21/06/2001), soit un total de 771 personnes. Mais la variabilité est assez grande : si 20 % des CPAS (les deux premiers déciles) n'ont personne en ALE, les dix pourcent du « sommet » de la distribution mettent au moins 8,7 personnes à la disposition des ALE. Enfin, on voit que le maximum est de 120 personnes.

La deuxième colonne nous indique le nombre d'heures prestées en moyenne par mois. Là également, on constate une grande variabilité : si, pour trente pour cent des CPAS, ce nombre est tout simplement de ... zéro, le maximum est de 136 heures par mois, soit pas très loin d'un horaire de travail plein ! Par ailleurs, on voit que, pour dix pour cent des CPAS, ce maximum atteint ou dépasse les quarante heures.

La troisième colonne donne le nombre *total* d'heures prestées par mois, calculé en multipliant, pour chaque CPAS, le résultat de la première colonne par le résultat de la seconde. On voit que ce nombre total d'heures prestées par mois est en moyenne (par CPAS, donc, et plus par personne) de 86,29 heures, avec un maximum de 3240 heures

(soit environ 20 équivalents temps plein). Au total, pour l'ensemble des CPAS concernés, on arrive à un montant de 18.522 heures (soit près de cent vingt équivalents temps plein). Par ailleurs, dans dix pour cent des CPAS, le total des heures prestées est égal ou supérieur à 189 heures.

Enfin, la dernière colonne reprend l'indicateur que nous nous sommes proposé d'utiliser pour mesurer la « prévalence » de la politique ALE : le nombre d'heures ALE divisé par le total des personnes aidées. Ce nombre, comme on peut le constater est faible : il est à peine supérieur à trois quarts d'heure en moyenne, même s'il atteint un maximum de plus de 17 heures par mois.

En lisant ces chiffres, il y a évidemment une précaution d'interprétation qui est essentielle : bien que, pour des raisons de lisibilité, nous ayons présenté les tableaux en regard les uns des autres, *ce ne sont pas nécessairement les mêmes CPAS qui figurent dans les mêmes déciles pour les quatre colonnes*. Par exemple, le CPAS qui comprend le plus de personnes prestant en ALE, lorsqu'on divise le nombre total d'heures prestées par le public total, ne se trouve pas dans les dix pour cent les plus élevés. Le gain de clarté justifie, selon nous, la présentation synoptique des quatre colonnes mais ne doit pas induire le lecteur en erreur.

Il reste à se demander de quoi la politique en faveur des ALE est représentative. Pour répondre à ces questions, nous avons donc analysé la variabilité de notre indicateur (« PROPALÉ ») en fonction de quelques grandes variables : la population de la commune, le budget du CPAS, la proportion de ce budget consacré à l'insertion et l'existence ou non d'un service d'insertion.

Pour éviter d'alourdir le rapport, nous ne présenterons pas les tableaux statistiques correspondant à ces analyses mais seulement les principaux résultats :

- 1- Comme nous l'avions imaginé, le recours aux ALE est davantage typique des petites communes. De manière générale, la moyenne d'heure ALE par personne aidée diminue au fur et à mesure que la taille des communes augmente. Il faut toutefois relativiser ce résultat : cette moyenne est d'une heure environ dans les communes de moins de 10.000 habitants et de vingt minutes dans les communes de plus de cinquante mille habitants. Certes, il s'agit d'un rapport de un à trois, mais le recours aux ALE reste globalement une réalité faible.
- 2- Le recours aux ALE est inversement proportionnel au budget du CPAS, ce qui est logique puisque le budget est fortement lié à la taille des communes.
- 3- Le recours aux ALE est plus faible dans les CPAS qui disposent de leurs propres services d'insertion. Cette différence est toutefois fort peu marquée, dans l'ensemble. Il est donc difficile d'en tirer une conclusion.
- 4- Enfin, on a testé le recours aux ALE en fonction de la proportion du budget consacrée à l'insertion (« PROPINSE »). Nous avons retenu cette dernière

variable comme indicateur de *l'effort d'insertion*. Ce que l'on constate est que le recours aux ALE est plus faible à la fois là où cet indicateur « d'effort d'insertion » est élevé et là où il est bas. Le recours aux ALE est plus important là où cet indicateur est moyen. La proportion d'heure ALE par usager du CPAS varie de un à deux en fonction de cette dernière variable.

Que conclure de tout cela ? Il est fort difficile de se prononcer : sauf quelques cas particuliers, le recours aux ALE reste une réalité marginale par rapport à l'ensemble des politiques d'insertion. Une moyenne de trois quart d'heures par mois et par personne aidée, par quelque côté qu'on le prenne, cela reste très peu. Sur base des quelques indications que l'on vient de donner, et avec beaucoup de précautions, on pourrait dire que le recours aux ALE intervient plutôt comme *substitut* aux autres formes de politique d'insertion que comme *complément* : il est plus important là où les autres formes d'insertion sont faibles. De plus, il caractérise surtout les petites communes, qui ont sans doute moins de moyens de mener d'autres types de politique.

Par ailleurs, la possibilité pour les minimexés, lorsqu'ils sont repris dans certains dispositifs d'insertion (en particulier les dispositifs de formation), de toucher une prime horaire, les amène vraisemblablement assez vite au « plafond » de revenus supplémentaires cumulables avec le minimex. Il est donc assez logique que le travail en ALE intervienne en « substitution » d'autres formes d'insertion. On mesure à nouveau que les différents résultats doivent être interprétés avec prudence, vu la complexité des situations de terrain et les multiples effets « d'interaction » entre toutes les variables.

Comme on n'a cessé de le signaler, les conditions locales, sous des aspects non prévus par le questionnaire, peuvent jouer un rôle important. Il reste que la mise en évidence des disparités pourrait guider des recherches futures. On pourrait ainsi imaginer de sélectionner certains CPAS sur base de l'indicateur proposé et mener des entretiens davantage en profondeur sur la politique ALE¹³.

c) Intérim d'insertion, PTP et emplois SMET.

On a choisi de traiter simultanément différentes formes de remise à l'emploi qui, prises ensemble, ne représentent qu'un pourcentage fort limités du public du CPAS. En effet, ces différentes formes d'action d'insertion représentent au total 287 personnes, soit fort peu par rapport aux 2130 articles 60, aux plus de 1650 personnes qui ont retrouvé du travail par d'autres moyens (voir plus bas) pas beaucoup plus, prises ensemble, que les 248 articles 61. Bien entendu, cette importance numériquement faible n'équivaut pas nécessairement à un poids négligeable dans le budget « insertion » des CPAS.

¹³ Ceci valant, de manière générale, pour tous les indicateurs retenus dans le présent rapport.

Tableau 23 Les emplois « d'insertion » (en unités)

	<i>conventions interim (q21)</i>	<i>PTP CPAS (q22)</i>	<i>PTP ailleurs (q23)</i>	<i>emplois SMET CPAS (q24)</i>	<i>emplois SMET ailleurs (q25)</i>
Moyenne	0,37	0,64	0,35	0,06	0,23
Minimum	0	0	0	0	0
Maximum	9	50	20	4	22
Somme	82	141	78,5	13	15

Le tableau nous indique au moins trois éléments intéressants pour l'ensemble de ces mesures :

- comme on vient de le dire, leur importance numérique globale faible par rapport aux autres mesures d'insertion.
- le fait que ces mesures sont pour l'essentiel le fait de quelques CPAS : ainsi, on voit par exemple que sur 141 PTP en CPAS, un seul CPAS en emploie à lui seul 50, soit plus du tiers de l'ensemble¹⁴. On peut signaler la même chose des emplois « SMET ».
- en conséquence, ces différents types de mesure sont étrangers à la grande majorité des CPAS.

Pour simplifier la présentation des données brutes, on a simplement indiqué, dans les tableaux suivants, combien de CPAS ont zéro, un ou plus d'un emploi de ces différents types.

La lecture de ces tableaux est aisée : dans la colonne de gauche, le nombre d'emploi du type considéré par CPAS (aucun, 1 ou plus de 1). Dans la colonne du milieu, le nombre de CPAS qui présente ce profil. Dans la colonne de droite, le pourcentage de CPAS. Prenons l'exemple du tableau 24 a : on y voit que 177 CPAS n'ont aucun intérim d'insertion, 17 en ont un et 28 en ont plus d'un (avec, comme on vient de le voir au tableau 23, un maximum de 9).

¹⁴ Rappelons que, bien sûr, nos données ne sont pas exhaustives. Mais elles concernent, comme on l'a souligné, environ 85 % de la population wallonne.

**Tableau 24 a : Les intérim d'insertion
(nombre par CPAS)**

Nombre	Nbre de CPAS	Pourcentage
0,00	177	79,7
1,00	28	12,6
> 1	17	7,7
Total	222	100,0

**Tableau 24 b : les PTP en CPAS
(nombre par CPAS)**

Nombre	Nbre de CPAS	Pourcentage
0,00	192	86,5
1,00	7	3,2
> 1	22	9,9
Total	221	99,5

**Tableau 24 c : les PTP ailleurs qu'en CPAS
(nombre par CPAS)**

	Fréquence	Pourcentage
0,00	183	82,4
1,00	23	10,4
> 1	15	6,8
Total	221	99,5

**Tableau 24 d : les emplois SMET au CPAS
(nombre par CPAS)**

Nombre	Nbre de CPAS	Pourcentage
0,00	213	95,9
1,00	6	2,7
> 1	2	,9

**Tableau 24 e : les emplois SMET ailleurs
(nombre par CPAS).**

Nombre	Nbre de CPAS	Pourcentage
0,00	200	90,1
1,00	17	7,7
> 1	5	2,3
Total	222	100,0

On peut vérifier sur ces différents tableaux que, dans le meilleur des cas, une proportion de 15 % seulement de CPAS ont recours à ces différents types de mesure. Assez logiquement, l'utilisation de ces mesures est principalement (mais pas exclusivement) le fait des CPAS des grosses communes. Toutefois, il y a suffisamment de cas particuliers pour laisser supposer que des variables de choix politique local jouent également un rôle.

Aller plus loin dans le cadre d'un rapport exploratoire serait sans doute assez prématuré. A partir des données d'enquête, il est possible de repérer les CPAS au sein duquel ces différents types « d'emplois d'insertion » sont pratiqués. On pourrait alors voir quelles caractéristiques présentent ces différents CPAS et si cela s'avère utile, interroger un certain nombre d'acteurs sur leur politique à cet égard.

d) Autres remises à l'emploi.

Les questions 26 et 27 concernent respectivement le nombre de personnes qui ont été « remises à l'emploi » en dehors des différentes mesures précitées et le nombre de personnes qui ont retrouvé un emploi d'elles-mêmes au cours des 12 derniers mois.

Pour ne pas présenter des tableaux trop longs, on a réalisé la synthèse suivante : pour chacun des tableaux, on a présenté le nombre total de remises à l'emploi pour l'ensemble des CPAS concernés, la moyenne par CPAS, le minimum, le maximum et les différents déciles.

Ce sont ces chiffres qui apparaissent dans le tableau 25.

Prenons d'abord la question 26 : on voit que, pour l'ensemble des CPAS concernés, un total de 788 personnes ont été remises à l'emploi sous d'autres formes que celles précitées. Ce qui représente une moyenne de 3,81 personne par CPAS avec un minimum de 0 et un maximum de 83. Cette moyenne traduit donc des disparités considérables, ainsi qu'on peut le vérifier en analysant les différents déciles de la distribution : 50 % des CPAS n'ont pas réalisé de remise à l'emploi de ce type au

cours des 12 derniers mois, alors que dix pour cent d'entre eux en ont réalisé au moins onze.

Si on lit de la même façon la colonne réservée à la question 27, que constate-t-on ? Qu'un total de 869 personnes aidées ont spontanément retrouvé du travail au cours des 12 mois précédant l'enquête. Cela représente une moyenne de 4,32 personnes par CPAS, avec un minimum de zéro. Là également, les disparités sont extrêmement importantes. Puisque l'on voit que dans quarante pour cent des CPAS, cela ne concerne personne, alors que dans l'un d'entre eux, cela concerne 90 personnes. Par ailleurs, dans dix pour cent des CPAS, plus de 11 personnes ont retrouvé un emploi dans la période de temps considérée.

Bien entendu, le tableau tel quel ne nous dit pas grand chose : on peut supposer que la distribution des deux variables est linéairement corrélée, tout simplement, à la population des communes. Une estimation plus intéressante nous est donnée, à nouveau par un indice proportionnel : combien de personnes sont concernées par rapport à la population aidée ?

On a donc constitué deux indicateurs supplémentaires, définis comme suit :

- PROPEM nous donne le pourcentage de personnes mises à l'emploi (hors mesures précédentes) par rapport au nombre total de personnes aidées (minimexés + bénéficiaires de l'aide sociale).
- PROPSP nous donne le pourcentage de personnes ayant retrouvé un emploi spontanément par rapport au nombre total de personnes aidées (minimexés + bénéficiaires de l'aide sociale).

Nous avons indiqué la distribution de ces deux variables dans le tableau 26 en indiquant également, pour chaque CPAS, (à titre indicatif) la somme des deux : c'est-à-dire, pour chaque CPAS, le pourcentage de personnes qui ont soit été remises à l'emploi sous une formule « autre », soit ont trouvé un emploi spontanément.

**Tableau 25 autres remises à l'emploi et retours spontanés à l'emploi
(Calcul en unités)**

		<i>autres remis emploi</i> (q26)	<i>emplois spontanés</i> (q27)
Moyenne		3,81	4,32
Minimum		0	0
Maximum		83	90
Somme		788	869
Percentiles	10	0,00	0,00
	20	0,00	0,00
	30	0,00	0,60
	40	0,00	1,00
	50	0,00	2,00
	60	1,00	3,00
	70	2,00	4,00
	80	3,40	6,00
	90	11,00	11,80

Tableau 26 proportions de mises à l'emploi et d'emplois spontanés (au cours des 12 derniers mois) en proportion du nombre total de personnes aidées (calcul en %).

		<i>PROPEM</i>	<i>PROPSP</i>	<i>PROPEM + PROPSP</i>
Moyenne		3,0084	4,4772	7,4383
Minimum		0,00	0,00	0,00
Maximum		90,22	28,57	90,22
Percentiles	10	0,0000	0,0000	0,0000
	20	0,0000	0,0000	0,0000
	30	0,0000	0,0000	1,9499
	40	0,0000	1,9501	3,4262
	50	0,0000	2,7778	4,4248
	60	1,0832	4,3478	6,5756
	70	2,1277	5,8824	8,0744
	80	3,3358	7,6069	9,7280
	90	8,1750	11,2821	15,7903

La prise en compte de ces deux nouveaux indicateurs nous permet à nouveau d'éliminer les effets de taille et d'obtenir des chiffres « sans dimension ». On voit que la « performance » des CPAS est très variable : ainsi, si la moitié des CPAS n'ont remis personne à l'emploi au cours des douze mois écoulés, on voit que l'un d'entre eux au moins atteint un chiffre record de 90 % (sic) et que pour 10 % des CPAS, la proportion est supérieure à 8 % des personnes aidées. Par ailleurs, si dans vingt pour cent des CPAS, personne n'a retrouvé spontanément un emploi, il y a au moins un CPAS ou plus de 28 % des personnes aidées ont retrouvé un emploi dans les 12 mois écoulés.

On ne se lancera pas ici dans des analyses détaillées des facteurs qui influencent ces deux proportions. Toutefois, un rapide examen des données permet de mettre en évidence quelques éléments essentiels :

- Les taux particulièrement élevés de retour à l'emploi (d'une façon ou d'une autre) caractérisent manifestement des petits CPAS pour lesquels l'effet de facteurs locaux est vraisemblablement important.
- En dehors de ces cas particuliers, le taux de retour à l'emploi (par le CPAS ou spontanément) n'est globalement lié ni à la taille des communes, ni au budget global des CPAS.
- La remise à l'emploi par le CPAS est, assez logiquement, plus importante parmi les CPAS disposant d'un service d'insertion propre. La différence n'est pas négligeable : on passe d'un taux moyen de 1,3 % à un taux de 5,2 % selon que ce service existe ou pas. Par contre, il n'y a pas de relation entre l'existence d'un tel service et le pourcentage de retour spontané à l'emploi.
- De manière intéressante, il y a une (légère) corrélation positive entre le taux de remise à l'emploi par le CPAS et le taux de retour spontané à l'emploi : autrement dit, il n'y a pas d'effet de « *substitution* » entre les deux variables. Le fait pour un CPAS de mener une politique active de remise à l'emploi aurait plutôt tendance à augmenter (très légèrement) le pourcentage de ceux qui retrouvent spontanément un emploi.
- Enfin, il n'y a pas de corrélation linéaire entre la part du budget consacrée à l'insertion et la proportion de personnes qui reviennent à l'emploi (spontanément ou non). Bien entendu, on ne peut tirer de conclusion d'une appréciation aussi limitée : on peut imaginer, par exemple, que des effets de seuil puissent jouer ou qu'il existe une corrélation, mais plus complexe. Cependant, l'idée générale qui semble se dégager est que le « résultat » en termes de remise à l'emploi dépend davantage de la nature de la politique que de « l'effort budgétaire » accompli – ceci étant à prendre sous toutes réserves, dans le cadre d'une analyse exploratoire.

On ajoutera qu'il conviendrait de s'interroger sur la signification des indicateurs en termes de « résultats ». En effet, d'une part, il faudrait savoir en quoi consistent les remises à l'emploi par le CPAS : s'agit-il d'emploi subventionnés ou y a-t-il, dans cette notion, une part d'intervention du CPAS vers le marché du travail normal ? (Autrement dit, existe-t-il certaines formes de pratiques de « placement » menées par des travailleurs sociaux de CPAS ?). D'autre part, en ce qui concerne le retour spontané au marché du travail, si on peut supposer qu'il s'agit d'emplois « classiques » (non subventionnés), on ne peut par contre déterminer quelle est la part prise par le travail du CPAS.

Il reste que la variabilité des résultats d'un CPAS à l'autre devrait sans doute amener à creuser davantage les données. Il serait intéressant d'explorer plus en détail (au moyen d'entretiens, par exemple) les cas de CPAS qui obtiennent des « scores » très supérieurs à la moyenne.

e) La formation.

Les résultats relatifs à la formation sont présentés au tableau 27.

Tableau 27 Nombre de personnes en formation, en formation qualifiante, en formation pré-qualifiante (en unités).

		<i>en formation (q28)</i>	<i>Dont formation qualifiante (q30)</i>	<i>Dont formation pré-qualifiante (q29)</i>
Moyenne		8,36	2,78	4,01
Minimum		0	0	0
Maximum		100	59	87
Somme		1847	618	890
Percentiles	10	0,00	0,00	0,00
	20	0,00	0,00	0,00
	30	0,00	0,00	0,00
	40	1,00	0,00	0,00
	50	2,00	0,00	0,00
	60	4,00	1,00	1,00
	70	6,00	2,00	2,10
	80	10,00	4,00	5,00
	90	27,00	7,00	11,70

La formation concerne, pour les CPAS qui ont répondu à l'enquête, un total de 1847 personnes. Si on fait la somme de ceux qui sont en formation qualifiante et pré-qualifiante, on voit que l'on arrive à un total de 1508 personnes seulement : 339

personnes n'ont donc pas été classées dans ce découpage, soit parce que certains CPAS ont négligé de répondre, soit parce qu'ils estimaient que ces deux catégories n'étaient pas exhaustives (comment les répondants ont-ils classé, par exemple, les personnes en phase de resocialisation ?).

A nouveau, la variabilité est très importante : si trente pour cent des CPAS n'ont aucune personne aidée en formation, 10 % d'entre eux en ont 27 ou plus avec un maximum de 100 personnes. La moyenne est de 8,36 personnes par CPAS.

Il est sans doute utile, comme pour les questions précédentes, d'éliminer les effets de taille en calculant le pourcentage de personnes aidées qui sont en formation. Les résultats pour ces deux variables sont présentés au tableau 28.

Tableau 28. Pourcentage du public aidé qui est en formation, en formation qualifiante et en formation pré-qualifiante (en %).

		En formation	En formation qualifiante	En formation pré-qualifiante
Moyenne		6,3511	2,8655	2,8718
Minimum		,00	,00	,00
Maximum		97,78	55,56	49,12
Percentiles	10	0,0000	0,0000	0,0000
	20	0,0000	0,0000	0,0000
	30	0,0000	0,0000	0,0000
	40	1,9686	0,0000	0,0000
	50	3,2258	0,0000	0,0000
	60	4,5196	1,1299	0,8850
	70	6,9703	2,4155	2,3077
	80	10,0000	4,0984	3,9146
	90	16,5707	8,3333	8,5106

C'est surtout le tableau 28 qui retiendra notre attention, parce qu'à nouveau, on peut considérer que nous avons là, en quelque sorte, un indicateur de « l'investissement » en formation. A nouveau, il faut prendre cet indicateur sous toutes réserves : rien ne dit que les personnes en formation, dont il est question ici, le sont nécessairement à l'initiative du CPAS lui-même. On voit cependant, ici également, une grande variabilité : alors que 30 % des CPAS n'ont personne en formation dans leur public, pour 10 % d'entre eux, le pourcentage atteint ou dépasse 16,5 %, avec un maximum de près de 100 % !

Sans rentrer dans les détails, on peut noter quelques éléments qui influencent la proportion de public en formation :

- En premier lieu, cette proportion ne dépend ni de la taille des communes, ni du budget du CPAS, ni de l'intention manifestée dans la déclaration de politique générale.
- Par contre, elle dépend de l'existence d'un service de formation propre au CPAS, de l'existence de conventions avec des partenaires extérieurs et, surtout, de la proportion du budget consacrée à l'insertion.
- L'influence de ces différents facteurs est plus marquée sur l'importance de la formation pré-qualifiante que de la formation qualifiante.
- Enfin, il y a une corrélation positive entre la proportion de public en formation et la proportion de public qui retrouve un emploi. Cette corrélation est toutefois faible (0,353) et, bien entendu, corrélation ne signifie pas causalité.

f) Synthèse.

Dans ce troisième point, nous avons surtout traité des questions relatives aux usagers (par opposition aux questions relatives au personnel et aux structures, qui seront abordées au point suivant).

- La remise à l'emploi se fait essentiellement à travers les articles 60, le retour « spontané » à l'emploi des usagers et les mesures « autres ». Les mesures plus spécifiques comme les PTP, emplois SMET et articles 61 représentent un nombre d'usagers sensiblement plus limité et sont « monopolisés » par un petit nombre de CPAS.
- Le taux de « remise à l'emploi », lorsqu'il est suffisamment important pour être discriminé en fonction de certaines variables, dépend de l'existence d'un service propre d'insertion et, surtout, de la proportion du budget consacré à l'insertion. A première vue, il n'y a pas d'effet « de seuil » : les taux ne dépendent pas de la taille absolue du budget (ou de la population), mais seulement de la part relative consacrée à l'insertion. Il reste que ces quelques facteurs n'expliquent qu'une part finalement limitée de la variabilité considérable que l'on observe entre les différents CPAS. Il y a donc une part de variabilité résiduelle essentielle, qui ne peut être appréhendée que par une étude fine des différentes politiques et des contextes locaux¹⁵.
- Les ALE représentent une réalité proportionnellement minimale : moins d'une heure par mois, en moyenne, par personne aidée. Il faut remarquer que, là

¹⁵ Remarquons que nous n'avons pas calculé de taux global de remise à l'emploi, toutes mesures confondues. Il appartient en effet, selon nous aux experts du terrain de définir dans quelle mesure les différentes formes de remise à l'emploi peuvent être additionnées.

également, il y a une variabilité considérable entre les CPAS, mais que cette variabilité n'est pas liée, par contre, à l'effort budgétaire d'insertion : le recours aux ALE, plutôt typique de certains CPAS des petites communes, apparaît comme un *substitut* plutôt que comme un *complément* aux autres mesures d'insertion.

- La proportion de personnes en formation présente également une grande variabilité, qui dépend également de la proportion du budget consacrée à l'insertion. La corrélation entre la proportion de personnes en formation et la proportion de personnes aidées retrouvant un emploi est positive, mais globalement faible.

En résumé, malgré les efforts pour dégager des indicateurs, on constate que le travail présenté ici est surtout *une description de la variabilité des pratiques des CPAS*. Le problème en effet, est que l'on ne dispose pas d'une réelle mesure de « résultat » : la plupart des mesures dont on dispose sont plutôt des mesures « d'investissement » et il est donc assez tautologique qu'elles soient corrélées à l'effort budgétaire d'insertion.

Une analyse plus fine demanderait la prise en compte de facteurs contextuels : par exemple, le caractère rural, urbain, semi-urbain de la commune, le taux de pauvreté, le revenu moyen par habitant, la nature des emplois offerts, la qualité des communications, etc. Ceci demanderait évidemment un investissement de recherche beaucoup plus considérable

4. LE PERSONNEL ET LES STRUCTURES.

a) L'importance du personnel.

Au point deux, nous avons pu voir que, parmi les 222 CPAS qui ont répondu, un peu moins d'un sur deux (45 % en fait) disposent de leur propre service d'insertion. Nous savons également ces services caractérisent surtout les grosses communes. Parmi les petits CPAS, la proportion est un peu inférieure à 30 %. Comme ce sont essentiellement des petits CPAS qui n'ont pas rentré le questionnaire, on peut raisonnablement supposer – mais de manière empirique, bien sûr, et pour autant qu'il n'y ait pas d'autre biais – que cette proportion de 30 % de services d'insertion est un maximum parmi la cinquantaine de CPAS pour lesquels nous n'avons pas d'observation¹⁶.

A titre indicatif, au sein de notre échantillon, les 102 CPAS qui disposent d'un service d'insertion représentent une population totale d'environ 2.200.000 personnes. Les CPAS qui ne disposent pas d'un tel service, une population totale d'environ 827.000 personnes.

Les questions qui suivent concernent précisément la composition (en personnel) et la nature du service d'insertion considéré. Dans le cadre du présent rapport, nous nous limiterons pour l'essentiel à une description assez générale. L'analyse plus fine du fonctionnement des services ne peut évidemment trouver sa place ici.

Dans un premier temps, il nous a semblé utile de proposer une estimation de l'ensemble du personnel concerné par les services d'insertion (c'est-à-dire en additionnant toutes les catégories prévues par le questionnaire). Ce sont ces résultats que nous trouvons au tableau 29.

On y voit que pour la centaine de CPAS qui disposent d'un service d'insertion, la moyenne du personnel est de 4,26 personnes. Mais bien sûr, la dispersion est très grande. Si le plus petit service d'insertion fonctionne avec un cinquième temps, le plus gros emploie 47 personnes et demi. Nous avons choisi de présenter ici également la situation par déciles : on voit que vingt pour cent des CPAS fonctionnent avec au maximum un mi-temps et les 20 % suivants avec au maximum un temps plein. Par contre, les dix pour cent CPAS disposant des plus gros services (soit, précisément, une dizaine de CPAS), disposent d'un service composé d'au moins neuf personnes.

Sans présenter ici, le tableau de tous les résultats possibles, qui serait sans doute fort fastidieux à lire, on peut mesurer la concentration du personnel de la manière suivante : les dix plus gros « employeurs » en termes de service d'insertion (soit dix %

¹⁶ En raisonnant empiriquement sur notre échantillon, il apparaît vraisemblable que les CPAS qui n'ont pas rentré le questionnaire sont parmi ceux qui sont les moins concernés par la politique d'insertion (même si, bien sûr, d'autres facteurs peuvent jouer). Il est d'autant plus probable, en conséquence, que les services d'insertion y soient moins nombreux que dans les CPAS qui ont répondu.

des services d'insertion ou un peu moins de 5 % de tous les CPAS qui ont répondu) représentent à eux seuls la moitié du personnel employé.

Tableau 29 : nombre total de personnel pour les services d'insertion (en unités)¹⁷.

	Données Manquantes	120
Moyenne		4,2602
Minimum		0,20
Maximum		47,50
Somme		434,54
Déciles	10	0,5000
	20	0,5000
	30	1,0000
	40	1,0000
	50	1,4500
	60	2,0000
	70	3,2750
	80	5,7900
	90	9,2750

On a présenté des tableaux plus synthétiques par catégorie de personnel, en regroupant – pour la facilité de lecture - d'un côté, les trois grosses catégories : assistants sociaux, administrateurs, formateurs techniques et, de l'autre, les quatre catégories numériquement moins importantes : psychologues, éducateurs, économistes et autres. Plutôt que de reprendre la distribution par décile, on s'est contenté ici de quelques indicateurs synthétiques : le nombre total de personnel par catégorie, la moyenne par service d'insertion, la médiane, le maximum et le minimum. Nous ajouterons quelques éléments empruntés aux tableaux de fréquence, qui ne sont pas repris ici pour ne pas allonger lourdement le rapport, qui peuvent fournir l'un ou l'autre chiffre intéressant.

¹⁷ Le tableau indique plus de la moitié de « données manquantes » parce que, logiquement, le personnel n'a été calculé que pour les CPAS ayant indiqué qu'ils avaient un service d'insertion.

Tableau 30 : distribution globale du nombre des assistants sociaux, administratifs et formateurs techniques entre les différents services (en unités).

		<i>Assistants sociaux</i>	<i>Administratifs</i>	<i>Formateurs techniques</i>
Moyenne		1,7826	0,4900	0,8054
Minimum		0,00	0,00	0,00
Maximum		28,30	7,50	9,75
Somme		181,83	49,98	82,15

En premier lieu, les assistants sociaux se taillent la part du lion, puisqu'ils représentent à eux seuls près de 182 équivalents temps plein sur un total de 434 personnes employées. Cela fait une moyenne de 1,8 personne par CPAS disposant d'un service d'insertion. Mais à nouveau, la dispersion entre les différents services est grande : si, comme l'indique le tableau, 50 % des services d'insertion ont au moins un assistant social (c'est la médiane de la distribution) il y a tout de même près d'un tiers qui ont moins d'un temps plein (chiffre non présenté ici). Par ailleurs, les dix services d'insertion les plus importants emploient à eux seuls environ la moitié des 180 personnes concernées. Il n'en reste pas moins que c'est sans doute la catégorie de personnel la moins « concentrée » : seuls 5 CPAS ne disposent pas au moins d'un AS « part-time ».

Les administratifs sont une cinquantaine au total, soit une moyenne d'un mi-temps par service d'insertion. En fait, environ 7 services d'insertion sur dix n'ont pas de personnel administratif. Les dix services les plus importants occupent les trois quarts du personnel administratif, ce que l'on peut supposer logique : la nécessité de certaines formes de coordination ne se fait vraisemblablement sentir qu'à partir d'une certaine taille du service d'insertion.

La distribution des formateurs techniques reproduit assez bien celle des administrateurs : plus des deux tiers des services d'insertion n'en ont pas. Les dix services les plus importants occupent à eux seuls une cinquantaine des 82 administratifs employés au total.

Tableau 31. Distribution du nombre des éducateurs, psychologues, économistes et « autres ».

	<i>Psychologues</i>	<i>Educateurs</i>	<i>Economistes</i>	<i>Autres</i>
Moyenne	0,1725	0,1176	0,049	0,3529
Minimum	0,00	0,00	0,00	0,00
Maximum	5,50	2,00	5,00	11,00
Somme	17,60	12,00	5,00	36,00

Il y a dix-huit psychologues pour l'ensemble des services d'insertion. Ceux-ci sont presque tous concentrés dans les dix services les plus importants avec un maximum de Cinq personnes et demi.

Les éducateurs sont encore moins nombreux : ils sont douze et le plus gros service n'en a que deux. Eux aussi sont concentrés à peu près totalement dans les dix services les plus importants.

Enfin, les cinq économistes sont tous concentrés dans un seul CPAS.

La distribution du personnel, même si nous ne l'avons approchée que de manière synthétique, illustre bien la variabilité des situations. Une moitié des services d'insertion fonctionne avec moins d'un temps plein et demi au total, et donc ne produit pas de formation spécifique. A côté de cela, les gros CPAS sont eux-mêmes opérateurs de formation et donc emploient un personnel sensiblement plus nombreux.

Cette diversité de situations rend extrêmement difficile l'appréciation de l'efficacité des différentes « stratégies ». On peut ainsi calculer, pour les différents CPAS, le rapport entre le nombre de personnes aidées et le personnel du service d'insertion ; le rapport entre le nombre de personnes en formation et ce même personnel ; enfin, le rapport entre le nombre d'articles 60 et le personnel. La distribution de ces différents ratios est donnée aux tableaux 32 à 34.

Ces différents tableaux ne sont calculés que pour les CPAS ayant effectivement annoncé qu'ils avaient un service d'insertion. Cela représente donc un peu plus de cent CPAS au total.

Tableau 32 : Nombre d’usagers du CPAS par rapport au personnel du service d’insertion (en unités).

Moyenne		116,5569
Minimum		1,16
Maximum		506,00
Percentiles	10	24,2000
	20	44,5343
	30	60,9500
	40	68,1232
	50	90,0000
	60	111,0000
	70	132,0000
	80	167,2000
	90	244,0000

Ce que ce tableau nous indique, c’est, combien il y a d’usagers du CPAS pour un travailleur du service d’insertion (quelle que soit sa fonction). C’est en soi un résultat intéressant : il indique, en somme, la « capacité » du service d’insertion par rapport au public visé¹⁸. On voit que la proportion varie de 1,16 (il y autant de personnes dans le service d’insertion que d’usagers du CPAS !) à plus de 500. Il ne s’agit bien sûr que d’un indicateur parmi d’autres possibles. L’information qu’il nous donne, en somme, c’est de combien d’usagers un membre du service d’insertion (qu’il soit AS, formateur, ou autre) « a la charge » en quelque sorte. Bien entendu, le service d’insertion peut avoir des objectifs spécifiques portant sur une partie seulement des usagers. A l’inverse, il peut également se fixer des missions d’insertion qui ne se limiteraient pas aux usagers des CPAS mais viseraient la population peu qualifiée dans son ensemble.

Pour apprécier ces résultats, il est donc utile de prendre en compte ceux des tableaux suivants.

¹⁸ Pour un ou deux de ces CPAS, les réponses sont apparues très surprenantes. Ainsi, un CPAS déclare employer 8 formateurs techniques dans son service d’insertion, alors qu’il y a moins de dix minimexés dans la commune. On peut donc supposer que les missions du service d’insertion, en l’occurrence, dépassent largement le public du CPAS en question. Un autre annonce 28 assistants sociaux alors qu’il comprend une septantaine d’usagers au total (minimexés plus aide sociale équivalente). Soit, on peut faire la même remarque, soit il s’agit d’une erreur matérielle. Ces chiffres n’ont qu’une incidence très faible sur les résultats moyens mais ils peuvent influencer les minima et les maxima.

Tableau 33. Rapport entre le nombre de personnes en formation et le nombre de membres du personnel dans les services d'insertion (en unités).

Moyenne		7,0846
Minimum		,00
Maximum		88,00
Déciles	10	,0000
	20	,5105
	30	2,5000
	40	3,0686
	50	4,0000
	60	5,4810
	70	7,4207
	80	10,0000
	90	19,6000

Le tableau 33 nous montre que, par personne engagée dans le service d'insertion, le nombre de personnes en formation varie de 0 à 88 personnes. Autrement dit, alors que dans un certain nombre de service d'insertion, (au moins dix pour cent d'entre eux) les membres du personnel ne « gèrent » pas de personnes en formation, on voit que dans dix pour cent de services, chaque membre du personnel du service d'insertion « gère » plus de 19 personnes. Il est difficile, bien sûr, d'attribuer une explication à ces différences. On peut a priori supposer que plus le nombre de personnes en formation est élevé par rapport au personnel disponible, moins « l'investissement » du CPAS en termes de formation est important. Toutefois, il serait extrêmement hasardeux d'en tirer une règle d'évaluation. On peut en effet imaginer que ces différences traduisent des choix de stratégie : certains CPAS ont choisi « d'externaliser » le coût de l'insertion (en travaillant plutôt avec des partenaires extérieurs) alors que d'autres ont plutôt souhaité « l'internaliser » (en développant leur propre service). La comparaison entre ces deux types de stratégie est bien sûr extrêmement difficile à faire ici, parce qu'elle supposerait la connaissance d'éléments de contexte dont nous ne disposons pas. Une stratégie d'externalisation, par exemple, peut s'expliquer par l'existence d'un tissu associatif d'insertion plus important. Elle ne traduit donc pas nécessairement un désintérêt du CPAS pour le travail de formation.

On peut ajouter un dernier élément intéressant : à savoir le nombre d'articles 60 par membre du personnel du centre d'insertion. Ce nombre, en effet, nous indique combien d'articles 60 « gère » chaque membre du centre propre au CPAS. Toutes autres choses égales, il apparaît a priori qu'un nombre élevé d'articles 60 par travailleur au service d'insertion indique un effort d'encadrement moindre. Mais cet indicateur peut, lui aussi, varier en fonction de différences de stratégies : un nombre plutôt élevé indiquera, soit une stratégie préférentielle de « remise au travail » plutôt que d'encadrement, soit une « externalisation » de cet encadrement. A l'inverse, un

nombre plutôt faible laisse supposer que le choix a été fait d'encadrer fortement les articles 60 au sein même du service propre au CPAS.

Tableau 34 : Nombre d'articles 60 par membre du personnel du centre d'insertion.

Moyenne		7,2160
Minimum		0,00
Maximum		42,00
Déciles	10	0,7394
	20	2,0500
	30	2,9857
	40	4,0125
	50	5,0000
	60	6,0000
	70	8,0000
	80	12,0000
	90	16,0000

Ici également, la disparité est de mise : si dans dix pour cent des CPAS chaque membre du personnel du centre d'insertion « encadre » moins d'un article 60 (toutes catégories confondues), dans 10 autres pour cent, à l'opposé, chaque membre du personnel encadre au moins 16 articles 60.

Comme pour les tableaux précédents, il convient de s'interroger sur la signification de ces chiffres.

b) Le statut du personnel.

La diversité des situations rend impossible une présentation synoptique des situations statutaire pour chaque service d'insertion. Par ailleurs, la manière dont la question était formulée dans le questionnaire ne permet pas d'estimer la *proportion* de personnel des différents statuts pour chaque catégorie de personnel.

La seule chose que nous pouvons dire, c'est, pour chaque type de profession, si tel statut est présent ou non dans le CPAS. Ainsi, par exemple, nous pouvons dire si tel CPAS a ou non des psychologues statutaires ou des assistants sociaux contractuels, mais sans pouvoir en préciser la profession.

Vu les limites de cette question, il ne nous paraît pas très utile de la traiter dans un premier temps. On se limitera donc ici à un seul aspect, qui a paru intéressant au commanditaire¹⁹, à savoir la présence ou non d'articles 60.

De ce point de vue, les résultats sont assez clairs et donc, on ne reprendra pas ici les tableaux de chiffres :

- dans aucun CPAS, il n'y a d'assistants sociaux, psychologues, éducateurs ou économistes qui aient été engagés par le moyen d'un article 60. C'est assez logique, puisqu'il s'agit là de fonctions exigeant des qualifications précises ou pour lesquelles on suppose qu'on ne trouvera guère de bénéficiaires du minimex ou de l'aide sociale équivalente.
- dans 11 CPAS, il y a du personnel administratif en article 60. Un CPAS annonce avoir engagé sous ce statut du personnel technique et deux, du personnel « autre ».

La présence des articles 60 dans le personnel des services d'insertion est donc essentiellement due au personnel administratif. On ne peut pas chiffrer l'importance de ce personnel, telle que la question était formulée. Comme on pouvait s'y attendre, ce personnel se situe principalement (mais pas exclusivement) dans les communes de plus de cinquante mille habitants : sur neuf communes de cette catégorie, six ont engagé du personnel administratif sous forme d'art. 60.

c) La nature des structures.

Le tableau 31 nous indique le nombre de CPAS pour lesquels tel type de structure ou de pratique est présente ou non²⁰. ON voit que trois d'entre elles sont présentes dans plus de 20 % des CPAS : les ateliers d'insertion, la formation des agents et les modules de formation pré-qualifiante. Les modules de recherche d'emploi et la participation à une inter-CPAS frisent les 20 %. Les autres types de « structure d'insertion » ne sont présentes que dans un nombre négligeable de CPAS.

Bien entendu, ces résultats ne donnent qu'une indication très globale. La co-existence de différentes structures au sein d'un même CPAS demanderait une analyse nettement plus fouillée. On peut vérifier aisément que ces structures ont effectivement tendance à aller de pair : les CPAS qui en ont une, ont plutôt tendance à en avoir d'autres, comme on le verra au tableau suivant.

¹⁹ Discussion avec Mr Cherenti le 16 janvier 2002.

²⁰ Pour la facilité de la comparaison, nous avons calculé tous les pourcentages sur la totalité des CPAS qui ont renvoyé le questionnaire, soit 222 (nous avons donc interprété les non réponses comme une réponse « non »). Cette manière de procéder sous-estime peut-être un tout petit peu les proportions effectives dans l'échantillon.

Tableau 35. Les différents types de structures d'insertion.

	Nombre	Pourcentage
Ateliers d'insertion (q46)	77	34,7
Module de formation pré-qualifiante (q49)	49	22,1
Module recherche emploi (q50)	44	19,8
Formation des agents (q51)	72	32,4
EFT (q66)	9	4,1
OISP (q67)	3	1,4
Entreprise d'insertion (q68)	4	1,8
Association chapitre 12 (q69)	11	5,0
Inter-CPAS (q70)	40	18,0
Décharge entière (q71)	2	0,1

Il y a, bien sûr, de multiples « combinaisons » de structures d'insertion, ce qui rend le paysage complexe. Dans le cadre du présent rapport, il est impossible de détailler davantage la réflexion sur ces combinaisons. On peut, par contre, se faire une idée de la « concentration » des structures, en additionnant pour chaque CPAS, le nombre de réponses positives aux différentes questions du tableau 35. On obtient ainsi une distribution du nombre de structures d'insertion, qui est présentée au tableau 36.

Tableau 36. Distribution du nombre différent des modalités d'insertion.

Nombre de réponses positives	Nombre de CPAS concernés	Pourcentage du nombre total de CPAS	Nombre de « structures »	Pourcentage du nombre total de structures
0	95	42,8	0	0
1	34	15,3	34	11,1
2	30	13,5	60	19,6
3	21	9,5	63	20,6
4	20	9,0	80	26,1
5	11	5,0	55	18,0
7	2	,9	14	4,6
Total	222	100,0	306	100,0

Que nous apprend ce tableau ? Si nous considérons que chaque réponse positive aux différentes questions du tableau 35 manifeste la présence d'une « structure » d'insertion (ateliers d'insertion, module de formation pré-qualifiante, mode recherche d'emploi, etc.), on voit deux choses :

- d'abord (partie gauche du tableau) que 42,8 % des CPAS n'ont aucune structure d'insertion, 15,3 % des CPAS en ont une, 13,5 % en ont deux, etc.
- ensuite (partie droite du tableau) que les 15 % de CPAS qui ont une structure d'insertion représentent 11,1 % de l'ensemble de toutes les structures ; que les 13,5 % de CPAS qui en ont deux, représentent 19 % de l'ensemble des structures, etc.

On peut donc dire ainsi que tous « modules » confondus, les 15 % les « mieux dotés » des CPAS représentent la moitié de l'ensemble des « modules ».

Bien entendu, cette diversité est très clairement liée à la taille des communes : dans les communes de 50.000 habitants ou plus, tous les CPAS ont au moins trois « modules » différents d'insertion. A l'inverse, dans les communes de moins de 10.000 habitants, 6 CPAS sur dix n'en ont aucune. Il reste que la corrélation avec la taille des communes est loin d'être parfaite : ainsi, dans les CPAS des petites communes, un sur sept environ dispose d'au moins trois « modules » différents d'insertion²¹.

Il serait donc certainement utile, si l'on souhaite poursuivre l'enquête plus avant, d'aller investiguer de manière plus spécifique pourquoi des CPAS de taille

²¹ Chiffres non présentés ici.

approximativement égale peuvent concevoir des stratégies d'insertion en des termes aussi différents.

d) Les connexions.

Sous ce titre général, nous avons rassemblé, d'une part, les résultats des questions 77 à 83, qui portent sur les conventions entre le service d'insertion du CPAS et des organismes extérieurs, et d'autre, part, les questions 84 à 88 qui portent sur les conventions entre le CPAS lui-même et des services extérieurs.

Dans la première série de questions, nous avons présenté successivement les tableaux pour les différents types de services extérieurs possibles²².

Il est utile de rappeler, pour la bonne interprétation des chiffres qui suivent que

- 102 CPAS, soit 45,9 % de ceux qui ont répondu, possèdent un service d'insertion (voir tableau 8) ;
- 114 CPAS ont répondu que leur service d'insertion avait une convention avec un service extérieur (voir tableau 10).

On peut donc déjà supposer d'emblée qu'un certain nombre de répondants n'ont pas exactement compris la question 77 ou, en tout cas, n'ont pas correctement différencié les conventions conclues par le *service d'insertion* du CPAS des conventions conclues par le *CPAS lui-même*.

Tableau 37 Services d'insertion ayant des conventions avec des services de formation extérieurs.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	100	45,0
NON	11	5,0
Total	111	50,0
Manquant	111	50,0
	222	100,0

²² Pour éviter toute erreur, toutes les questions n'ayant apparemment pas été encodées de manière totalement identique, nous avons chaque fois présenté les fréquences et le nombre de données manquantes. Les pourcentages ont été calculés sur *l'ensemble des CPAS*. Pour obtenir le pourcentage calculé pour les CPAS ayant un service d'insertion, il suffit de se souvenir que seuls 102 d'entre eux (sur 222) disposent d'un tel service.

Tableau 38 Services d'insertion ayant des conventions avec des services extérieurs d'évaluation.

	Fréquences	Pourcentage
OUI	21	9,5
NON	90	40,5
Total	111	50,0
Manquant	111	50,0
	222	100,0

Tableau 39. Services d'insertion ayant des conventions avec des services extérieurs de santé mentale.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	21	9,5
NON	90	40,5
Total	111	50,0
Manquant	111	50,0
	222	100,0

Tableau 40. Services d'insertion ayant des conventions avec des services extérieurs de recherche d'emploi.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	66	29,7
NON	45	20,3
Total	111	50,0
Manquant	111	50,0
	222	100,0

Tableau 41. Services d'insertion ayant des conventions avec des services culturels extérieurs.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	30	13,5
NON	81	36,5
Total	111	50,0
Manquant	111	50,0
	222	100,0

Tableau 42. Services d'insertion ayant des conventions avec des services extérieurs de stage d'immersion.

	Nbre de CPAS	Pourcentage
OUI	51	23,0
NON	59	26,6
Total	110	49,5
Manquant	112	50,5
	222	100,0

Tableau 43. Services d'insertion ayant des conventions avec des services extérieurs autres.

	Nbre de CPAS	Pourcentage	Dont EFT-OISP	Dont intérim	Dont EP
OUI	27	12,2	1,4	0,9	2,3
NON	81	36,5	98,6	99,1	97,7
Total	108	48,6			
Manquant	114	51,4			
	222	100,0			

On voit à travers l'ensemble des tableaux, on peut établir le classement suivant : viennent en priorité les services extérieurs de formation (100 CPAS), ensuite, les services extérieurs de recherche d'emploi (66 CPAS) et en troisième lieu, les services extérieurs relatifs aux stages. Les autres types de convention extérieure ne dépassent pas vingt à trente cas chacun.

Il reste un certain nombre d'ambiguïtés possibles : par exemple, il est difficile de savoir si, dans les organismes extérieurs de formation ne se retrouvent pas un certain nombre d'EFT-OISP qui, dans le questionnaire sont rangés dans les « autres ». Par ailleurs, puisqu'il y a plus de CPAS dont les services d'insertion ont conclu une convention que de CPAS ayant tout simplement un service d'insertion, il est clair, comme on vient de le dire, qu'une partie au moins des réponses (difficile à estimer) confondent « convention du service d'insertion » avec « convention du CPAS lui-même ». Les données sont donc difficiles à interpréter de manière simple.

Il serait certainement utile également de voir dans quelle mesure ces conventions extérieures sont concentrées ou non, ainsi que nous l'avons fait pour les différentes « structures d'insertion » propres aux CPAS : il est probable que certains CPAS sont « multiconventionnés ». Cet aspect de la question mériterait d'être creusé dans une deuxième étape.

Si l'on en vient maintenant aux conventions passées par le CPAS lui-même, on voit dans le résumé synoptique du tableau 41 que ce sont les ASBL qui suscitent le plus de conventions, puisque plus d'un CPAS sur deux est concerné²³. Quant aux « autres », qui avaient été précisées lors de l'encodage, puisqu'on avait distingué les régies, les autres CPAS et les agences d'intérim, chacune de ces catégories concerne moins de 10 CPAS.

**Tableau 44. Conventions passées entre le CPAS lui-même
Et des services extérieurs.**

	Forem	Promotion sociale	ASBL	Mission Régionale	Autres
OUI	19,7	24,4	57,4	23,7	21,3
NON	80,3	75,6	42,1	76,3	78,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Synthèse.

Sur le personnel total engagé par les services d'insertion des CPAS (434 personnes), la moitié environ est constituée d'assistants sociaux et de personnel administratif. On note aussi la présence d'un nombre non négligeable de formateurs techniques (82 personnes). Ces derniers sont toutefois concentrés dans une partie relativement restreinte des services d'insertion. On voit donc se dégager apparemment deux logiques :

- une première logique, probablement propre essentiellement aux gros CPAS, où le service d'insertion est lui-même opérateur de formation.
- une deuxième logique, plus répandue, sans doute, où le service d'insertion assure essentiellement le contact avec des services de placement ou de formation extérieurs.

Cette distinction semble se retrouver lorsqu'on analyse la distribution des « structures » d'insertion : parmi la centaine de CPAS qui ont leur propre service d'insertion, les trois quarts environ ont un atelier d'insertion, et les trois quarts également assurent la formation de leurs agents. Une moitié dispose d'un module de formation pré-qualifiante et/ou un atelier de recherche d'emploi. En revanche, les EFT, OISP et Entreprises d'insertion sont peu fréquentes.

Lorsqu'on examine la distribution globale de ces différentes structures, on voit que les gros CPAS trustent un nombre important d'entre elles : trente-trois CPAS cumulent à

²³ Dans le cas présent, on s'est permis, pour faciliter la lecture, de ne pas tenir compte des non réponses, qui sont peu nombreuses.

eux seuls la moitié de toutes les structures d'insertion, deux CPAS disposant de sept « structures » différentes parmi les dix qui ont été suggérées dans le questionnaire.

La « connexion » est sensiblement mieux répartie : 100 CPAS, c'est-à-dire à peu près la totalité de ceux qui disposent d'un service d'insertion propre déclarent que leur service d'insertion a une convention avec des services de formation extérieurs. Les conventions sont nombreuses également avec les services extérieurs de recherche d'emploi (66 CPAS), plus réduites avec les autres types de services extérieurs.

Enfin, si l'on reprend les conventions passées par le CPAS lui-même, on voit que près de 60 % de tous les CPAS qui ont répondu sont conventionnés avec des asbl, un quart avec la promotion sociale, un quart avec la mission régionale et 20 % environ avec le Forem. Bien entendu, ici aussi on peut supposer que les situations sont diverses : certains CPAS sont « multi-conventionnés », d'autres sont plus spécialisés.

La diversité de ces situations se retrouve lorsqu'on tente de calculer des indicateurs relatifs à l'investissement des CPAS en termes de structure. Nous en avons calculé trois : le nombre d'utilisateurs du CPAS par agent du service d'insertion (tableau 32), le nombre de personnes en formation par agent du service d'insertion (tableau 33) et le nombre d'articles 60 par agent du service d'insertion (tableau 34). Pour chacun de ces indicateurs, on constate une très grande diversité des situations. Mais, à nouveau, on peut supposer que cette diversité relève au moins de deux facteurs dont l'interprétation est très différente :

- en première estimation, on peut considérer que l'importance du personnel relativement à la population cible constitue bien un indicateur d'investissement dans l'insertion (complémentairement aux indicateurs budgétaires construits aux tableaux 7 et 7b).
- en second lieu, cependant, il faut voir aussi dans ces différents indicateurs la marque de *stratégies* qui, pour être différentes, ne peuvent pas être facilement hiérarchisées du point de vue de leur légitimité ou de leur efficacité : une stratégie d'« internalisation » où le CPAS s'efforce d'assurer sa mission au moyen de ses propres outils et une stratégie d'« externalisation » où le CPAS s'efforce plutôt de s'appuyer sur le « tissu d'insertion » ambiant et assure plutôt une coordination des services existant.

CONCLUSION.

L'analyse des quatre grands aspects du questionnaire (données générales, questions-clefs, questions relatives aux usagers et questions relatives aux structures) font toutes apparaître une extrême disparité dans les pratiques des différents CPAS. Cette disparité s'explique bien évidemment en premier lieu par la disparité entre les communes elles-mêmes : la taille des communes, leur caractère urbain ou rural, rendent les situations a priori difficilement comparables.

La logique suivie dans le rapport qui précède a consisté chaque fois à tenter de rendre cette comparabilité plus aisée en présentant, à côté, des résultats bruts, des indicateurs qui éliminent les effets de taille : on a donc calculé, par exemple, la proportion du budget relative à l'insertion, la part du budget insertion par personne aidée, le nombre d'heures ALE par personne aidée, le nombre de retour à l'emploi par personne aidée ou encore, le nombre de personnes aidées ou le nombre de personnes en formation rapportés au nombre de personnes employées dans le service d'insertion.

Ces indicateurs, pour révélateurs qu'ils soient, ne peuvent prétendre constituer par eux-mêmes des outils *d'évaluation* de la politique d'insertion des CPAS et ce, pour deux grandes raisons :

- nous ne disposons pas d'une variable de *résultat* qui serait incontestable : la « réussite » d'une politique d'insertion doit-elle se mesurer au nombre de personnes qui retrouvent spontanément un emploi ? Au nombre d'articles 60 ? Au nombre de personnes en formation ? Nous rencontrons ici les difficultés spécifiques à la définition même de la notion « d'insertion ». La dimension centrale de l'insertion, telle qu'elle est définie aujourd'hui par notre société est l'emploi, sans doute. Mais chacun s'accorderait à dire que cette dimension n'est pas unique : la construction d'un tissu relationnel, le développement d'une vie culturelle, la construction d'un projet professionnel, bien qu'ils ne se traduisent pas directement en termes d'emploi, constituent sans nul doute des dimensions de l'insertion. Ainsi, entre un CPAS qui consacre l'essentiel de ses efforts à la remise au travail la plus rapide possible ou un autre qui investit davantage sur des facteurs en « amont », il apparaît extrêmement hasardeux de hiérarchiser les pratiques. Par contre, on peut considérer que les différents indicateurs proposés, constituent bien, chacun de manière partielle, des appréciations de *l'investissement* engagé par les différents CPAS.
- en deuxième lieu, cette notion d'investissement doit elle-même s'apprécier en fonction de *variables contextuelles* que l'enquête elle-même ne fournit pas. Ainsi, nous avons insisté dans la dernière partie, sur la difficulté qu'il peut y avoir à porter un jugement sur la pertinence d'un choix de stratégie « d'externalisation » ou « d'internalisation » de l'effort d'insertion. Un CPAS peut décider d'investir beaucoup dans une politique d'insertion propre parce que le « tissu » de l'insertion (politiques communales spécifiques ou initiatives associatives) est relativement pauvre dans la commune de son ressort.

Inversement, si un CPAS, dans une région bien dotée en initiatives de toutes sortes, choisit de consacrer un budget plus limité à l'insertion en jouant plutôt un simple rôle de « coordinateur », on ne peut en conclure pour autant que l'insertion ne constitue pas une de ses priorités. L'importance des variables contextuelles ne se limite pas, bien évidemment, à l'existence d'un « tissu d'insertion » extérieur aux CPAS : le revenu moyen de la commune, le taux d'emploi, l'importance de la demande potentielle pour une main-d'œuvre peu qualifiée (que cette demande émane des entreprises ou des ménages)... constituent autant de facteurs qui contraignent l'action des CPAS et justifient des stratégies différentes.

S'il est difficile d'imaginer une *évaluation* des différentes pratiques d'insertion, en raison des difficultés que l'on vient de signaler, il est en revanche parfaitement imaginable de développer l'enquête comme outil *d'auto-évaluation* pour les CPAS eux-mêmes. En effet, ceux-ci, à travers les indicateurs que nous proposons, peuvent se situer, en toute connaissance de cause. Chaque CPAS est davantage à même d'apprécier si un positionnement particulier de sa part sur un indicateur peut s'expliquer entièrement par le contexte local ou s'il traduit une « performance » spécifique en matière d'insertion.

En se situant par rapport à des situations éventuellement comparables, chaque CPAS peut donc porter un regard réflexif sur sa propre pratique. C'est dans cette optique, pensons-nous, que l'enquête ici analysée peut s'avérer la plus utile.

Dans cette logique, on peut imaginer comment développer davantage les premières analyses proposées ici :

- la première étape devrait être, en accord avec le comité d'accompagnement, de voir si une exploitation supplémentaire des données déjà disponibles pourrait s'avérer utile. On peut imaginer, par exemple, de désagréger les données en fonction d'autres tailles de la population²⁴. On pourrait également désagréger les données en fonction de variables géographiques²⁵. On pourrait, également, imaginer d'autres formes de constructions d'indicateurs ou de croisement de variables, qui pourraient paraître pertinentes au commanditaire.
- la deuxième étape, devrait consister, nous semble-t-il, à étoffer les données présentées ici par un certain nombre d'analyses *qualitatives* : cela supposerait de réaliser des interviews plus en profondeur de responsables (à différents niveaux) dans des CPAS jugés « représentatifs » de différentes situations présentées ici. En effet, comme nous y avons longuement insisté, seule la connaissance des éléments contextuels pertinents est susceptible d'aider à comprendre l'extrême diversité des

²⁴ Cette suggestion a été proposée par Mr Cherenti lors d'une rencontre à la mi-janvier, mais la plus grande partie des analyses ayant déjà été réalisées, il semblait impossible, dans le cadre de la présente convention, de réécrire l'ensemble du travail.

²⁵ Ce qui exigerait un important travail d'affectation de chaque commune à une zone géographique. C'est pourquoi nous avons reporté ces analyses à une éventuelle deuxième phase.

situations et des politiques²⁶. Ce travail, s'il apparaît utile au comité d'accompagnement, serait évidemment d'une autre ampleur que l'enquête réalisée ici, purement quantitative. Mais il nous apparaît indispensable si l'on veut saisir la signification effective des différences observées. On pourrait alors envisager de construire une typologie des différentes politiques d'insertion, qui constituerait une base plus fiable pour une évaluation.

- Enfin, la troisième étape pourrait être, sur base des deux précédentes, de construire une enquête affinée, qui pourrait constituer une radioscopie récurrente, susceptible de mettre en évidence les *évolutions* dans les différentes politiques.

Bien entendu, il faudra également s'interroger sur le *retour d'information* qu'il convient de proposer aux CPAS, à la fois pour s'assurer que ce travail leur est utile pour évaluer leurs pratiques et également pour faciliter leur collaboration future.

Marc JACQUEMAIN
2/02/2002

²⁶ Diversité qui subsiste, insistons-y, lorsqu'on homogénéise les données par rapport à l'ampleur de la population aidée, puisque nous avons calculé des indicateurs « sans dimension ».

ANNEXE METHODOLOGIQUE.

L'enquête portait sur 222 CPAS, ce qui signifie qu'une cinquantaine n'ont pas répondu au questionnaire.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un échantillonnage mais plutôt d'une *enquête exhaustive avec un biais de non-réponse*.

On ne peut donc calculer des intervalles de confiance comme lors d'un échantillon aléatoire ou raisonné. En effet, il est très vraisemblable que les CPAS qui n'ont pas répondu sont parmi les moins intéressés par les questions d'insertion et donc on peut supposer que, sur l'ensemble des questions soulevées ici, ils viendraient accroître la proportion de ceux qui ne disposent pas de service d'insertion et qui consacrent un budget relativement faible à l'insertion.

On remarquera que ces CPAS représentent seulement 15 % de la population wallonne environ. On peut donc penser que leur prise en compte ne modifierait que marginalement les analyses présentées ici.