



*Réflexions sur l'évaluation du
dispositif d'Insertion
socioprofessionnelle*

ANNEXE 1

Application de la Grille d'analyse des FUSL
au Décret « ISP » du 27 avril 1995

Date : 26 novembre 2013

Numéro de document : 2013-73bis

Auteurs : Donat Carlier et Patrick Dezille

ANNEXE 1 : Application de la Grille d'analyse des FUSL au Décret « ISP » du 27 avril 1995

Contexte d'origine du dispositif

Le décret ISP de 1995 n'est pas un décret définissant des objectifs opérationnels, mais un décret « missions » (comme le précise son article 4) doublé d'un décret « agréments » qui se base sur des antécédents préexistants.

Art. 4. § 1er. *L'agrément des organismes et la subvention de leurs activités concourent à :*

- *promouvoir des actions d'insertion socio-professionnelle en faveur des publics visés à l'article 3;*
- *promouvoir des actions de coordination et de concertation locales portant sur les matières de formation et d'insertion socio-professionnelle;*
- *octroyer aux participants des actions d'insertion socio-professionnelle ainsi promues le statut de stagiaire en formation professionnelle et le bénéfice des avantages y afférents conformément aux dispositions adoptées en la matière pour les stagiaires en formation professionnelle à l'Institut.*

Les actions d'insertion socio-professionnelle sont l'ensemble des opérations qui visent l'accès à une qualification professionnelle et à un emploi rémunéré, couvert par la sécurité sociale. L'action se traduit par la mise en oeuvre, dans une démarche intégrée, d'opérations d'accueil, de guidance, d'éducation permanente, de formation professionnelle et de mise au travail en entreprise. Les opérations de formation professionnelle intégrées aux actions sont définies à l'article 5.

Les actions de concertation et de coordination sont les opérations visant, dans le cadre d'actions d'insertion socio-professionnelle à la mobilisation et à l'association structurelle des différents partenaires de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion socio-professionnelle.

§ 2. Les actions à promouvoir sont mises en oeuvre par les organismes dans le cadre de conventions de partenariat avec l'Institut. Les conventions sont conclues suivant les modalités déterminées par le Collège, après avis successif de la Commission consultative Emploi-Formation-Enseignement et du Comité de gestion de l'Institut.

§ 3. Les organismes s'engagent à susciter, au cours des actions d'insertion, l'inscription des participants comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office régional bruxellois de l'emploi.

Le Décret ISP de 1995 s'inscrit pleinement dans **la mise en place de la Région de Bruxelles-Capitale**, sortie du frigo communautaire lors de la réforme de l'État de 1988. Suite aux premières élections régionales bruxelloises de 1989, un premier gouvernement aura pour objectif d'asseoir le développement d'une vaste politique coordonnée d'insertion socio-professionnelle à Bruxelles.

Il fallait, pour ce faire, mobiliser sur cet objectif toutes les initiatives, publiques et privées, francophones et néerlandophones, grandes institutions et petites associations de terrain, sous l'égide de l'organisme public chargé de l'emploi : l'Office Régional Bruxellois de l'Emploi (ORBEM). Le Gouvernement souhaitait inscrire sa politique de l'emploi dans une double perspective :

- ✓ d'une part, (re)mobiliser le nombre croissant de Bruxellois basculant dans l'exclusion sociale ;
- ✓ d'autre part, leur permettre d'acquérir une réelle qualification adaptée aux exigences des entreprises bruxelloises et donc d'accéder – chaque fois que possible – à un emploi salarié, clé majeure de l'insertion socio-professionnelle.

Deux structures régionales furent créées par l'Arrêté de l'Exécutif du 12 juillet 1990 : le Comité régional bruxellois à l'insertion socio-professionnelle et la **Délégation régionale bruxelloise à l'insertion socio-professionnelle (DRISP)**¹, et ce en accord avec les Communautés française et

¹ Cette période est particulièrement développée dans « *L'articulation des politiques d'emploi, de formation et d'enseignement* », mémoire réalisé par Laurence RAYANE, mai 2000.

flamande. La DRISP² a proposé au Comité et au Gouvernement d'adopter quatre objectifs prioritaires :

- **Améliorer la représentation du public** : faire émerger la face cachée du chômage, notamment via l'inscription des DENIs (Demandeurs d'emploi non inscrits) à l'ORBEM.
- **Mettre en place une politique spécifique d'insertion socio-professionnelle** alliant guidance, formation et mise au travail, comme réponse spécifique à l'exclusion sociale à Bruxelles.
- **Développer des outils de concertation locale** : mobiliser et articuler tous les partenaires qui peuvent apporter un élément de réponse aux problèmes d'exclusion socio-professionnelle, en collaboration étroite avec l'ORBEM. La Région choisit de confier un rôle déterminant aux missions locales et à leur correspondant néerlandophone, l'OOTB, chargés, en partenariat avec l'ORBEM, d'organiser la concertation des opérateurs de terrain, d'observer la problématique locale de l'insertion, d'organiser dans les quartiers l'accueil et l'orientation des jeunes.
- **Élaborer des programmes d'action régionaux d'insertion socio-professionnelle**

La DRISP établit un rapport annuel d'évaluation du dispositif d'insertion socio-professionnelle et remet au gouvernement, en décembre 1992, « *Deux années de politique régionale d'insertion socio-professionnelle : Rapport final et perspectives – 50 propositions.* »

Durant cette première législature, le Parlement bruxellois adopte, le **27 juin 1991**, l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale *autorisant l'Office régional bruxellois de l'Emploi (ORBEM) à conclure des conventions de partenariat en vue d'accroître les chances de certains demandeurs d'emploi de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle.*

La poursuite de la réforme de l'État va modifier et préciser les modalités d'exercice de certaines compétences. Les accords de la Saint-Michel des 28 et 30 septembre 1992 entre l'Etat fédéral et les entités fédérées seront traduits dans les lois spéciales de 1993. D'autre part, l'accord de la Saint-Quentin du 31 octobre 1992, entre les partis francophones, organise le transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et vers la Commission communautaire française (COCOF) à partir du 1^{er} janvier 1994. Cet accord deviendra l'article 138 de la Constitution.

Dès lors, l'Assemblée de la Commission communautaire française

- crée l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (IBFFP) - Bruxelles Formation-, par décret le **17 mars 1994**, et
- définit les conditions d'**agrément de certains organismes d'insertion socio-professionnelle et le subventionnement de leurs activités de formation professionnelle en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle**, par décret le **27 avril 1995**. Ce décret définit les organismes d'insertion socio-professionnelle (OISP), les types d'actions qui seront subventionnées, et le public auquel ces actions s'adressent.

Ce décret COCOF de 1995 abroge le décret de la Communauté française du 17 juillet 1987 *relatif à l'agrément et au subventionnement de certains organismes exerçant des activités d'insertion socio-professionnelles ou de formation professionnelle continuée.* **Le décret Communauté française abrogé** organisait l'agrément d'organismes exerçant des activités (recherches, expériences ou actions) visant soit :

- à favoriser l'insertion sociale et professionnelle de personnes en difficultés qui ne sont pas en mesure d'accéder à des formations existantes ;
- à développer des pédagogies et des méthodes particulières de formation professionnelle continuée adaptées à des publics ou des domaines spécifiques ;

² La DRISP est transformée en Délégation régionales aux Solidarités urbaines (DRISU) en janvier 1993.

- à rencontrer des besoins de formation nouveaux, non encore ou insuffisamment satisfaits, en vue de la recherche d'emploi ou du lancement d'activités économiques.

Ce décret CF spécifiait que l'agrément pouvait être octroyé par priorité pour des projets ayant pour objet des activités durables d'insertion socio-professionnelle ou de formation continuée, justifiés par des besoins socio-économiques liés au développement de l'emploi. Étaient notamment considérés comme prioritaires, les projets tendant :

1. à l'insertion socio-professionnelle des jeunes de 18 ans à 25 ans, en difficultés ;
2. à l'aide à l'insertion professionnelle par l'alphabétisation ;
3. à la préparation à la réinsertion professionnelle de personnes incarcérées ;
4. à l'accueil et à la réadaptation professionnelle de demandeurs d'emploi insuffisamment formés ;
5. à la formation professionnelle continuée faite à distance ;
6. à la préparation professionnelle en vue de la création d'emploi ;
7. à l'information sur les formations et l'emploi ;
8. à la formation continuée des formateurs en vue des actions visées dans le présent décret.

La complexité du dispositif ISP bruxellois développé dès l'entame de la première législature bruxelloise réside dans le fait qu'il articule des opérateurs publics et privés émergeant de niveaux de pouvoir différents : la Région bruxelloise pour son volet « emploi » et la Commission communautaire française pour son volet « formation », auxquels s'ajoutent la Communauté française pour les volets « éducation permanente » et « alphabétisation », et le niveau fédéral pour les volets « aide sociale » (CPAS) et « emploi » (accompagnement des Demandeurs d'emploi, ALE...).

« Placée « au-delà de l'adéquation emploi/formation », l'insertion socio-professionnelle est apparue comme un besoin pressant d'articuler politique d'emploi, politique de formation et lutte contre l'exclusion sociale, en mêlant étroitement des opérations de formation de base, de formation professionnelle, de mise à l'emploi, mais surtout en consacrant un important effort à la guidance psycho-sociale de ces personnes pour prendre en compte dans sa globalité le vécu de l'exclusion et ses incidences multiples sur les comportements individuels. »³

Le décret du 27 avril 1995 ne constitue donc clairement que la partie « formation », compétence de la COCOF depuis le 1^{er} janvier 1994, du « dispositif coordonné d'insertion socio-professionnelle » tel que voulait le développer la nouvelle Région bruxelloise sur son territoire.

Toutefois, par ses intitulés de chapitres, l'exposé des motifs du projet de Décret⁴ explicite l'ensemble des intentions du gouvernement :

- *Intégrer la diversité des pratiques de formation dans une cohérence régionale ;*
- *Circonscrire le champ spécifique d'intervention de l'insertion socio-professionnelle ;*
- *Articuler des compétences disjointes dans un même processus opérationnel ;*
- *Réserver une place privilégiée à l'éducation permanente ;*
- *Renforcer le rôle des missions locales ;*
- *Promouvoir de manière spécifique l'insertion en alternance emploi/formation et la formation par le travail ;*
- *Promouvoir de manière spécifique l'alphabétisation et la formation de base des demandeurs d'emploi infra-scolarisés ;*
- *Apporter un éclairage didactique sur les moyens mis en œuvre.*

³ *Deux années de politique régionale d'insertion socio-professionnelle : rapport final et perspectives – 50 propositions*, DRISP, rapport n°3, 31 décembre 1992

⁴ Assemblée de la Commission communautaire francophone, document parlementaire 76 (1994-1995) du 30 mars 1995.

Évolution du dispositif

A partir de la deuxième législature régionale, le dispositif va se préciser et s'adapter aux réalités socio-économiques de la Région bruxelloise et de sa population. Voici quelques jalons, non exhaustifs, des évolutions dans deux des sphères de compétences, la COCOF et la RBC :

<u>Volet Formation (COCOF)</u>		<u>Volet Emploi (RBC)</u>
Arrêté du 2 août 1996 relatif à la fixation des conditions et des modalités d'agrément et de subvention des organismes exerçant des activités de formation professionnelle dans le cadre du dispositif coordonné d'ISP		Arrêté du 16 janvier 1997 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 1991 autorisant l'Office régional bruxellois de l'Emploi (ORBEM) à conclure des conventions de partenariat en vue d'accroître les chances de certains demandeurs d'emploi de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle.
Arrêté du 20 mars 1997 modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 6 février 1997 relatif à l'octroi de certains avantages aux stagiaires qui reçoivent une formation professionnelle dans le cadre de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle		Ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'ORBEM.
Arrêté du 18 octobre 2001 relatif à l'application du décret de la Commission communautaire française du 12 juillet 2001 modifiant diverses législations relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes et relatif à la modification de divers arrêtés d'application concernant les secteurs de l'aide aux personnes, de la santé, des personnes handicapées et de l'insertion socioprofessionnelle. [abroge l'arrêté du 2 août 1996]		
Arrêté du 12 décembre 2002 relatif aux conventions de partenariat conclues entre l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle et les organismes d'insertion socioprofessionnelle, pris en exécution de l'article 4 § 2 du décret de la Commission communautaire française du 27 avril 1995 relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socioprofessionnelle et		

<p>au subventionnement de leurs activités de formation professionnelle en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socioprofessionnelle.</p>		
<p>Adoption des cahiers des charges relatifs aux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ateliers de formation par le travail • Actions d'alphabétisation • Formations de base • Préformations • Formations qualifiantes • Déterminations généralistes • Formations innovantes 		<p>Ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale.</p>
		<p>Arrêté du 15 avril 2004 portant exécution de l'ordonnance du 26 juin 2003 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale.</p>
<p>Arrêté du 18 novembre 2004 modifiant certaines dispositions de l'arrêté du 18 octobre 2001 relatif à l'application du décret du 6 juillet 2001 modifiant diverses législations relatives aux subventions accordées dans le secteur de la politique de la santé et de l'aide aux personnes et relatif à la modification de divers arrêtés d'application concernant les secteurs de l'aide aux personnes, de la santé, des personnes handicapées et de l'insertion socioprofessionnelle.</p> <p>[suite aux accords du non-marchand]</p>		<p>Développement des Contrats de Projet Professionnels (CPP) suite à la mise en œuvre du Plan fédéral d'activation du comportement de recherche d'emploi de certains demandeurs d'emploi, par phase, à partir de juillet 2004.</p>
<p>Mise en connexion informatique via l'interface « Réseau des Plates-formes pour l'Emploi » (RPE)</p>		
		<p>Contrat de gestion du 24 avril 2006 entre le gouvernement de la RBC et l'ORBEM, le reconnaissant comme « régisseur-ensemblier » sur le marché de l'emploi bruxellois.</p>
		<p>Arrêté du 22 juin 2006 autorisant l'Office régional bruxellois de l'Emploi à participer à la constitution, au capital ou à la gestion d'organismes, de sociétés ou d'associations, tant publics que privés.</p>

		<p>Arrêté du 28 février 2008 portant exécution de l'article 7 de l'ordonnance du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'ORBEM.</p> <p>cet arrêté abroge :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les articles 19 à 24 de l'arrêté du 15 avril 2004, • l'arrêté du 27 juin 1991, • l'arrêté du 17 mars 2005, • l'arrêté du 22 juin 2006
<p>Protocole d'accord (15 avril 2008) relatif aux collaborations entre ACTIRIS et Bruxelles Formation dans le cadre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle.</p>		
		<p>Ordonnance du 27 novembre 2008 relative au soutien des missions locales pour l'emploi et des lokale werkwinkels.</p>
<p>Mise en place d'un Comité de développement stratégique entre ACTIRIS et Bruxelles Formation.</p>		
		<p>Cahier de charges relatif à l'accompagnement dans le cadre des actions d'insertion socioprofessionnelle (interface Emploi/Formation).</p>
		<p>Décentralisation d'Actiris : ouverture progressive des antennes locales</p>

Caractéristiques institutionnelles actuelles et organisationnelles pertinentes

Le décret de la COCOF concerne actuellement 50 organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) dont 9 missions locales, 7 ateliers de formation par le travail et 6 opérateurs développant de l'alphabétisation dans une optique d'insertion socioprofessionnelle.

ACTIRIS compte plus de 150 partenaires dont les OISP, 19 CPAS, les Ateliers de recherche active d'emploi (ARAE), les centres de référence professionnelle (CDR), la formation en alternance (notamment les CEFA), l'intérim social, Tracé Brussel, des opérateurs développant un accompagnement de public spécifique ou un accompagnement à la création de son emploi, des crèches...

Depuis 2010, les OISP répondent annuellement à des **appels à projets conjoints** établis par Bruxelles Formation et ACTIRIS qui *collaborent pour établir le plus précisément possible les besoins du marché en termes d'emploi et de qualification et développer une offre de services adéquate dans le cadre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle*. Ils s'accordent pour établir de façon récurrente un document concerté précisant les besoins et proposant les priorités à mettre en œuvre en termes de formation et d'emploi. Ce document sert de référence à l'établissement des cahiers des charges dans le cadre d'appels à projets et à l'analyse des projets introduits par les OISP.

ACTIRIS et BRUXELLES FORMATION collaborent pour assurer la cohérence et la complémentarité des actions d'insertion socioprofessionnelle en termes de formation (BRUXELLES FORMATION), d'accompagnement et d'emploi (ACTIRIS).

Pour ce faire, les deux organismes :

- *s'informent mutuellement, chacun pour ce qui les concerne, des types d'actions d'insertion socioprofessionnelle réalisées par les organisme d'ISP ;*
- *établissent une analyse comparative des actions d'insertion socioprofessionnelle conventionnées par chacun d'eux ainsi que des publics visés ;*
- *harmonisent les objectifs poursuivis ;*
- *harmonisent l'intitulé des actions ainsi que les codes qui leur sont assignés.*

ACTIRIS et BRUXELLES FORMATION collaborent pour permettre une évaluation cohérente et globale du dispositif d'insertion socioprofessionnelle en termes de formation, d'accompagnement et d'emploi ainsi que des actions réalisées par chaque partenaire.

Pour ce faire, les deux organismes :

- *établissent conjointement des critères d'évaluation ;*
- *définissent conjointement des indicateurs de réalisation, de performance et de résultats ;*
- *mettent en place des collaborations relatives au suivi et au contrôle des actions d'insertion socioprofessionnelle réalisés par les partenaires agréés.⁵*

Les OISP agréés soumettent un dossier de conventionnement aux appels à projets diffusés, en conformité avec le cahier des charges y afférant. L'accord de conventionnement par Bruxelles Formation engendre automatiquement la reconnaissance de l'opération de formation par ACTIRIS.

Les OISP agréés sont financés par la COCOF en fonction de leur catégorie, et cofinancés par le Fonds social européen (FSE) à maximum contrepartie des subventions publiques belges.

Les OISP encodent leurs stagiaires dans IBIS (base de données d'ACTIRIS) via le RPE puis, après basculement informatique, gèrent les documents (contrats de formation, attestations fin de mois, fin de formation) et informations (prestations, frais de déplacements, stage...) dans CORAIL (base de données de Bruxelles Formation) pendant la durée de la formation. A la fin de la formation, les données rebasculent vers IBIS où s'encodent les informations relatives au projet du stagiaire en fin de formation, puis au suivi de son parcours après 6 mois et un an.

Les OISP transmettent des rapports d'activité semestriel et annuel. Le service RPE d'ACTIRIS met à disposition des OISP des tableaux statistiques de leurs encodages.

⁵ Protocole d'accord relatif aux collaborations entre ACTIRIS et Bruxelles Formation dans le cadre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle – 15 avril 2008

Place des différents acteurs dans et autour du dispositif

La COCOF agréée les OISP pour leurs opérations de formation conventionnées par Bruxelles Formation. Pour ce faire, elle vérifie la conformité des organismes aux prescrits du décret et l'adéquation de qualification du personnel pédagogique de l'organisme. Sur base de rapports annuels, elle subventionne un certain nombre d'équivalent temps plein (formateur, équipe de base...) en fonction du nombre d'heures de formation organisées. Ce nombre d'heures détermine la « catégorie » à laquelle l'OISP appartient.

L'OISP élabore des programmes de formation qu'il soumet à Bruxelles Formation pour solliciter un conventionnement. L'accord obtenu, il diffuse l'information relative à la formation conventionnée, constitue le groupe de stagiaires et accompagne le demandeur d'emploi durant toute la durée de la formation. Le cas échéant, avant ou pendant la formation, il oriente le demandeur d'emploi vers un organisme pouvant le mieux répondre aux difficultés rencontrées (pédagogiques, psycho-sociales, législatives...). Il assure un suivi du stagiaire après la formation (à 6 mois, à un an). Il encode toute information dans les systèmes ou outils informatiques des administrations compétentes : IBIS (ACTIRIS), CORAIL (Bruxelles formation), COCOF, FSE. Il réalise des rapports d'activités et rapports financiers détaillés pour la COCOF, Bruxelles Formation, ACTIRIS, le FSE. Il renouvelle sa demande d'agrément tous les trois ans.

Bruxelles Formation diffuse les appels à projet (et cahiers des charges y afférant). Après instruction et analyse (contenu, pertinence, adéquation aux besoins...), il conventionne ou non, pour un an, les opérations de formation que lui soumettent les OISP. Dans son rôle de régulateur, il peut organiser des articulations entre des opérateurs présentant ou développant des projets similaires. Il indemnise directement le stagiaire en fonction de ses prestations effectives de formation (renseignées par l'opérateur) et intervient dans les frais de déplacement consentis pour se rendre à la formation. Il peut vérifier l'effectivité de la formation et sa conformité avec le programme tel que conventionné.

ACTIRIS subventionne, par conventionnement, l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il subventionne également la guidance psycho-sociale des demandeurs d'emploi en formation. Il élabore avec le demandeur d'emploi un plan d'action (recherche d'emploi, Construction de projet professionnel...) et l'oriente, s'il échec, vers un de ses partenaires. Il vérifie l'exécution du plan d'action.

Le FSE diffuse des appels à s'inscrire dans les programmes opérationnels pluriannuels définis par l'Union européenne (plusieurs objectifs et programmes). Il contrôle l'effectivité de l'organisation des formations et rassemble, par le biais de tableaux spécifiques, des informations relatives aux stagiaires et aux résultats en fin de formation. Sur base de rapports financiers et contrôles, il subventionne la formation complémentirement aux apports des pouvoirs publics belges.

L'Enseignement de Promotion sociale peut être associé à l'élaboration et au développement de processus de formation. Il a la compétence de délivrer des titres scolaires.

Les secteurs professionnels, soit directement soit via leur fonds sectoriels, participent à certains processus formatifs par le biais d'apports méthodologique, pédagogique, financier, concret (matériel, matériaux, équipement, infrastructure...)...

POURQUOI ?

1. L'hypothèse causale Une « hypothèse causale » se traduit par des suppositions quant à l'enchaînement des causes et des effets qui caractérisent le problème social que la politique publique, le dispositif analysé cherche à résoudre

Ici le problème social identifié par le dispositif d'ISP est celui de l'enlèvement de nombreux groupes d'individus, jeunes et moins jeunes, dans le chômage, avec son corollaire : l'exclusion sociale.

Autrement dit, **à quelle cause, à quel facteur ou à quel acteur peut-on attribuer de manière dominante la responsabilité première du sous-emploi bruxellois ?**

Plusieurs causes sont souvent avancées. Le sous-emploi bruxellois serait dû (liste non exhaustive) :

- ✓ *au dénuement social ;*
- ✓ *à l'absence de réseau... ;*
- ✓ *à des déficits de compétences ;*
- ✓ *à l'absence de projet professionnel déterminé ou imparfaitement identifié ;*
- ✓ *à des stratégies erronées de recherche d'emploi ;*
- ✓ *à des comportements inadéquats lors de la recherche d'emploi (attitudes inappropriées) ;*
- ✓ *à l'importance de la « navette » entrante ;*
- ✓ *à des logiques et critères de recrutement des employeurs :*
 - *niveau d'exigence à l'engagement*
 - *surqualification à l'embauche*
 - *discriminations... ;*
- ✓ *...*

L'intitulé du Décret du 27 avril 1995 semble indiquer une focalisation précise sur l'une de ces causes : « *Décret relatif à l'agrément de certains organismes d'insertion socio-professionnelle et au subventionnement de **leurs activités de formation professionnelle** en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle* ».

Pourtant, l'article 3 du Décret précise : « *Sont visés les demandeurs d'emploi inoccupés⁶ de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne sont pas détenteurs, au début de l'activité, du certificat d'enseignement secondaire supérieur décerné par le Ministère de l'Éducation ou de tout autre diplôme équivalent et qui sont dans **l'impossibilité de répondre aux offres d'emploi disponibles sur le marché du travail** en raison de la faiblesse ou de l'absence de qualification professionnelle, de leur dénuement social ou du fait de discriminations visant le groupe spécifique auquel ils appartiennent.* » [Art. 3 § 1er]⁷

Cet article 3 § 1^{er} du Décret explicite donc assez clairement **un problème social** et spécifie **3 causes**. On peut néanmoins s'interroger sur l'apparente discordance entre l'intitulé du décret et cet article 3 : en quoi subventionner des activités de formation va-t-il avoir des répercussions sur le dénuement social et les discriminations explicitement mis en exergue ? Ces causes sont-elles rappelées pour contextualiser l'action d'ISP ? Servent-elles simplement à mieux identifier les publics visés ?

Il est donc intéressant de remarquer un « centrage », un **effet de « réduction »** : l'hypothèse

⁶ Il faut entendre par demandeur d'emploi inoccupé : toute personne, sans travail, disponible pour travailler, à la recherche d'un travail. [Art. 2 quatrième tiret du Décret]

⁷ A l'instar de l'Arrêté de partenariat ORBEM du 27 juin 1991 qui considère, en son article 3, le public en situation d'exclusion socio-professionnelle comme « *les personnes inscrites ou non comme demandeur d'emploi qui, en raison de la faiblesse ou de l'absence de leur qualification professionnelle, de leur dénuement social ou du fait des discriminations visant le groupe spécifique auquel elles appartiennent, se trouvent en situation de non-emploi et sont dans l'impossibilité de répondre aux offres d'emploi disponibles sur le marché du travail* »

causale principale considérée dans le champ du Décret pourrait donc, malgré cet article 3, essentiellement se formuler ainsi :

le sous-emploi de nombreux Bruxellois est principalement dû à leur manque de qualification au regard des conditions d'accès requises pour les emplois disponibles en Région de Bruxelles-Capitale.

2. Les hypothèses d'intervention Elles établissent comment le problème collectif à résoudre peut être atténué, voire résolu, par l'action publique et par les dispositifs mis en œuvre .

Elles définissent les **stratégies** à mettre en œuvre et les **instruments** à appliquer pour influencer les décisions et les activités des groupes cibles désignés, de sorte que ceux-ci soient **compatibles avec les objectifs visés**. L'explicitation de ces hypothèses au fondement de l'action publique est importante pour pouvoir évaluer leur pertinence sur base des résultats observés⁸.

Les stratégies :

Niveau opérationnel global :

« [...] la mise en œuvre, dans **une démarche intégrée**, d'opérations d'accueil, de guidance, d'éducation permanente, de formation professionnelle et de mise au travail en entreprise » « **visé l'accès à une qualification professionnelle et à un emploi rémunéré**, couvert par la sécurité sociale. »

[Art. 4 § 1 du Décret]

Niveau institutionnel :

Le Décret « *renforce la cohérence du dispositif bruxellois d'insertion socio-professionnelle et assure la complémentarité des compétences régionales et communautaires.* » par le financement complémentaire tant du volet « formation » que du volet « emploi-guidance »

[Exposé des motifs - chapitre *Introduction*]

« [...] de telle sorte que l'ORBEM et l'Institut puissent procéder collégalement en la matière sans pour autant subordonner l'action de l'un à l'autre. »

[Exposé des motifs - chapitre *Intégrer la diversité des pratiques de formation dans une cohérence régionale*]

« *L'insertion socio-professionnelle suppose l'intégration dans un même processus opérationnel finalisé à l'emploi, d'opérations qui relèvent aujourd'hui de la compétence d'institutions publiques distinctes (...)* »

[Exposé des motifs - chapitre *Articuler des compétences disjointes dans un même processus opérationnel*]

Niveau sociétal :

« [...] au même titre qu'il y a lieu de qualifier et d'insérer sur le marché du travail les demandeurs d'emploi les plus fragilisés, il est impératif de les **préparer collectivement à vivre et à comprendre leur situation socio-professionnelle** et de les armer intellectuellement à y faire face ensemble. »

⁸ les hypothèses d'intervention au fondement d'un dispositif comme, par exemple, la Convention Premier Emploi (CPE, auparavant emploi dit « Rosetta », pour lequel l'employeur bénéficie d'une réduction des charges s'il engage un jeune peu qualifié) sont que la réduction des charges aura un effet incitatif pour l'engagement de jeunes peu qualifiés et qu'en offrant à ceux-ci la possibilité d'occuper rapidement un premier emploi, on augmentera leur employabilité et leur probabilité de s'insérer sur le marché de l'emploi ordinaire.

[Exposé des motifs - chapitre Réserver une place privilégiée à l'éducation permanente]

D'autre part, « Sans être pour autant, créatrice d'emploi dans les secteurs professionnels, l'insertion socio-professionnelle favorise tout au moins **l'égalité des chances** de tous les Bruxellois face à l'emploi et soutient le **développement économique** de la Région en valorisant ses ressources de main d'œuvre. »

[Exposé des motifs - chapitre Circonscrire le champ spécifique d'intervention de l'insertion socio-professionnelle]

Niveau opérationnel spécifique :

Le Décret « renforce et harmonise le statut des stagiaires en formation professionnelle (...) **L'harmonisation des statuts facilitera les passerelles** entre les centres de formation de l'Institut et les différents opérateurs locaux de formation. »

[Exposé des motifs - chapitre Intégrer la diversité des pratiques de formation dans une cohérence régionale]

Les instruments :

Au niveau des types d'actions⁹ :

« La **formation professionnelle qualifiante** [...doit] concourir à l'accès à un emploi qualifié dans un secteur professionnel donné, public ou privé. »

[Art. 5 § 2 du Décret]

« La **formation professionnelle qualifiante en alternance emploi/formation** [...] porte sur l'acquisition de compétences professionnelles en lien direct avec le contenu de la formation et qui concourt à l'accès à un emploi qualifié dans un secteur professionnel donné, public ou privé. »

[Art. 5 § 3 du Décret]

« La **formation de base pré-qualifiante (ou pré-formation)** consiste en l'acquisition des pré-requis professionnels et la remise à niveau des connaissances générales nécessaires à l'exercice d'un emploi ou à la poursuite d'une formation professionnelle qualifiante. Elle consiste également en l'observation du public en situation de formation et d'apprentissage professionnel pour déceler les aptitudes physiques et intellectuelles et déterminer l'orientation professionnelle la plus favorable. »

[Art. 5 § 4 du Décret]

« Les **opérations d'alphabétisation** consistent en l'acquisition des pré-requis et la remise à niveau des connaissances en matière de lecture, d'écriture et de calcul, en vue de poursuivre une formation professionnelle qualifiante ou une formation de base. »

[Art. 5 § 5 du Décret]

En effet, « Pour bon nombre de demandeurs d'emploi, **la poursuite d'une formation qualifiante** nécessite, comme préalable incontournable, une remise à niveau des connaissances générales mais aussi un ré-apprentissage de la lecture, de l'écriture et des opérations élémentaires de calcul. A ce titre, la promotion d'opérations de formation de base (pré-formation) et d'alphabétisation apparaît comme un complément indispensable du dispositif régional d'insertion socio-professionnel. Le projet de décret propose de définir les spécificités de telles actions. »

[Exposé des motifs - chapitre Promouvoir de manière spécifique l'alphabétisation et la formation de base des

⁹ Les principales définitions proposées et la typologie des activités prise en référence sont extraites de l'arrêté de partenariat de l'ORBEM et des programmes régionaux d'insertion socio-professionnelle, en vigueur depuis 1991.

[Exposé des motifs – chapitre Apporter un éclairage didactique sur les moyens mis en œuvre]

« La **formation par le travail** consiste en l'acquisition des pré-requis professionnels nécessaires à l'exercice d'un emploi ou à la poursuite d'une formation professionnelle qualifiante. »

[Art. 5 § 6 du Décret]

« Les **opérations d'initiation et de détermination professionnelles** consistent en l'observation du public en situation de formation et d'apprentissage professionnel pour déceler les aptitudes physiques et intellectuelles et déterminer l'orientation professionnelle la plus favorable. »

[Art. 5 § 9 du Décret]

Si le Décret « vise l'accroissement des chances de trouver ou de retrouver du travail pour les catégories de demandeurs d'emploi les plus fragilisées sur le marché de l'emploi bruxellois », il considère donc qu'il est nécessaire de mobiliser différents types d'instruments pour atteindre des étapes intermédiaires indispensables permettant à un public spécifique

- ✓ **de s'orienter favorablement** et/ou
- ✓ **d'acquérir les pré-requis professionnels nécessaires**
 - **à la poursuite d'une formation qualifiante** et/ou
 - **à l'exercice d'un emploi**

POUR QUI ?

Le décret définit comme tel le public visé :

« *Sont visés les demandeurs d'emploi inoccupés de la Région de Bruxelles-Capitale qui ne sont pas détenteurs, au début de l'activité, du certificat d'enseignement secondaire supérieur décerné par le Ministère de l'Éducation ou de tout autre diplôme équivalent et qui sont dans l'impossibilité de répondre aux offres d'emploi disponibles sur le marché du travail en raison de la faiblesse ou de l'absence de qualification professionnelle, de leur dénuement social ou du fait de discriminations visant le groupe spécifique auquel ils appartiennent.* »

[Décret - Art. 3. § 1^{er}]

Ce public est précisé par ailleurs :

« (...) Les actions d'insertion socio-professionnelle se destinent spécifiquement à des catégories particulières de demandeurs d'emploi qui sont en *situation de non-emploi*, souffrant de la *faiblesse ou de l'absence de leur qualification* professionnelle et qui sont confrontés à un grand dénuement social. La proximité géographique avec ce public relégué dans les quartiers défavorisés du centre constitue dans les premiers temps de l'action un atout essentiel. (...) »

[exposé des motifs du Décret : *Circonscrire le champ spécifique d'intervention de l'insertion socio-professionnelle*]

« (...) Il est en outre proposé d'adopter comme *définition d'un demandeur d'emploi inoccupé* la définition du chômeur présentée par le Bureau International du Travail¹⁰. Il est préférable de parler de demandeurs d'emploi inoccupés pour éviter toute confusion avec l'acceptation courante d'un chômeur, qui se limite aux personnes couvertes par l'assurance chômage. Cette définition recouvre également les personnes inoccupées et demandeuses d'emploi qui ne sont pas chômeurs indemnisés, dont notamment les jeunes soumis à l'obligation scolaire à temps partiel, les prestataires du minimex et de l'aide sociale et les personnes sans statut ni revenu d'assistance. Si leur inscription à l'ORBEM comme demandeur d'emploi sera vivement encouragée, elle ne peut constituer un critère préalable de définition du public visé par le décret. (...) »

[Commentaire de l'Article 2]

« (...) Il est proposé de privilégier les demandeurs d'emploi inoccupés :

- habitant la Région de Bruxelles-Capitale, sans exclusive pour tout autre demandeur d'emploi voulant travailler à Bruxelles ;
- n'ayant pas terminé les humanités supérieures ;
- **et** étant dans l'impossibilité de répondre aux offres d'emploi disponibles sur le marché du travail.

Trois raisons à cette impossibilité sont invoquées :

- la faiblesse ou l'absence de qualification professionnelle ;
- un certain dénuement social ;
- **ou** leur appartenance à un groupe spécifique faisant l'objet de discrimination sur le marché du travail (dont notamment les jeunes issus de l'immigration et les femmes rentrantes).

Des dérogations à ces conditions descriptives du public ciblé pourront être tolérées d'une manière marginale¹¹. (...) »

[Commentaire de l'Article 3 § 1^{er}]

¹⁰ Cette définition du concept de chômeur a été adoptée par la 13^{ème} Conférence internationale des statisticiens du travail organisée par le Bureau International du Travail en 1992 (in « Emploi et chômage », Eurostat, 1985, p.59)

¹¹ La norme de tolérance communément acceptée notamment par le Fonds Social européen est de maximum 20% du public n'émargeant pas aux conditions.

« (...) Le projet fixe, comme troisième objet, d'octroyer aux participants des formations le **statut de stagiaire en formation professionnelle**, en concomitance avec leur inscription systématique par l'ORBEM comme demandeur d'emploi. (...) »

[Commentaire de l'Article 4 § 1^{er}]

Enfin, le commentaire de l'article 4 précise : « Comme le prescrit l'arrêté de partenariat de l'ORBEM¹², **l'inscription des stagiaires à l'ORBEM comme demandeurs d'emploi doit être suscitée au cours de l'action, sans constituer pour autant une condition préalable au début de celle-ci**¹³. Une grande partie du public de l'insertion socio-professionnelle (les DENIs ou demandeurs d'emploi non-inscrits) ne bénéficie pas de l'assurance chômage et échappe, de par ce fait, à l'inscription obligatoire. En incluant le principe de leur inscription dans les conventions ORBEM, le Gouvernement régional a voulu faire émerger dans les statistiques de l'emploi cette face cachée du chômage et permettre à ce public d'accéder aux services régionaux de l'emploi. Pour que cette inscription volontaire prenne tout son sens, elle ne peut se résumer à une formalité administrative imposée comme préalable à la participation à une action et doit être réalisée au cours de l'action au moment le plus opportun pour le demandeur d'emploi, afin d'en préserver tout son sens individuel. »

[Commentaire de l'Article 4 § 3]

¹² Arrêté de la RBC du 27 juin 1991

¹³ Il est à noter que l'article 6 § 1 de l'Arrêté de partenariat ORBEM de 1991 spécifie toutefois : « *Les conventions de partenariat prévoient l'octroi d'une subvention aux partenaires de l'ORBEM à charge du budget de ce dernier et dans les limites des crédits prévus à cet effet. **Elles contiennent une clause selon laquelle les partenaires s'engagent à faire de l'inscription préalable comme demandeur d'emploi auprès de l'ORBEM une condition de participation à l'action ou aux actions qu'ils mettent en œuvre au moyen de la subvention et à communiquer à l'ORBEM les offres d'emploi dont ils ont connaissance.*** »

SUR QUOI ?

Le décret vise essentiellement à permettre à un public particulièrement démuné et fragilisé face au marché du travail d'**acquérir de nouvelles compétences** lui permettant de pouvoir mieux répondre aux exigences des offres d'emploi disponibles sur le marché bruxellois. Il vise nettement **le renforcement des capacités et des ressources**.

Il ambitionnait d'agir également sur d'autres dimensions :

Au niveau du public :

Le projet marque la volonté de voir s'articuler dans le cadre de l'insertion socio-professionnelle des compétences de formation professionnelle et d'éducation permanente et de promouvoir la complémentarité du décret avec le décret du 8 avril 1976 relatif à l'Éducation permanente. (...) Dans un contexte socio-économique aussi difficile, au même titre qu'il y a lieu de qualifier et d'insérer sur le marché du travail les demandeurs d'emploi les plus fragilisés, **il est impératif de les préparer collectivement à vivre et à comprendre leur situation socio-professionnelle et de les armer intellectuellement à y faire face ensemble**. Les opérateurs d'insertion socio-professionnelle ont, ainsi, de longue date, intégré à leurs actions des moments consacrés au renforcement de la citoyenneté des sans emplois. Plusieurs d'entre eux sont agréés à cet effet par la Communauté française. »

[exposé des motifs : *Réserver une place privilégiée à l'éducation permanente*]

Au niveau du développement économique de la Région :

« Sans être, pour autant, créatrice d'emploi dans les secteurs professionnels, **l'insertion socio-professionnelle favorise tout au moins l'égalité des chances de tous les Bruxellois face à l'emploi et soutient le développement économique de la Région en valorisant ses ressources de main-d'œuvre**. »

[exposé des motifs : *Circonscrire le champ spécifique d'intervention de l'insertion socio-professionnelle*]

Au niveau de la collaboration d'autres acteurs :

« L'insertion socio-professionnelle suppose l'intégration, dans un même processus opérationnel finalisé à l'emploi, d'opérations qui relèvent aujourd'hui de la compétence d'institutions publiques distinctes (...). A l'instar de l'Arrêté de partenariat adopté en 1991 par l'Exécutif régional, le projet de décret introduit cette nécessité bruxelloise d'articuler dans un même processus opérationnel des compétences aujourd'hui disjointes. Il consacre le principe du co-financement des actions par des pouvoirs publics autonomes et induit par ce biais leur nécessaire coopération. (...) **La collaboration des secteurs professionnels serait également sollicitée pour orienter et soutenir le développement de l'action dans les secteurs d'activités économiques**.»

[exposé des motifs : *Articuler des compétences disjointes dans un même processus opérationnel*]

COMMENT ?

Le décret explicite quelques éléments du **modus operandi** poursuivi :

- Art. 4. § 1er. L'agrément des organismes et la subvention de leurs activités concourent à :
- promouvoir des actions d'insertion socio-professionnelle en faveur des publics visés à l'article 3;
 - promouvoir des actions de coordination et de concertation locales portant sur les matières de formation et d'insertion socio-professionnelle;
 - **octroyer aux participants des actions d'insertion socio-professionnelle ainsi promues le statut de stagiaire en formation professionnelle et le bénéfice des avantages y afférents** conformément aux dispositions adoptées en la matière pour les stagiaires en formation professionnelle à l'Institut.

Les actions d'insertion socio-professionnelle sont l'ensemble des opérations qui visent l'accès à une qualification professionnelle et à un emploi rémunéré, couvert par la sécurité sociale. L'action se traduit par **la mise en œuvre, dans une démarche intégrée, d'opérations d'accueil, de guidance, d'éducation permanente, de formation professionnelle et de mise au travail en entreprise**. Les opérations de formation professionnelle intégrées aux actions sont définies à l'article 5.

Les actions de concertation et de coordination sont les opérations visant, dans le cadre d'actions d'insertion socio-professionnelle à **la mobilisation et à l'association structurelle des différents partenaires de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion socio-professionnelle**.

§ 2. Les actions à promouvoir sont mises en œuvre par les organismes dans le cadre de **conventions de partenariat** avec l'Institut. Les conventions sont conclues suivant les modalités déterminées par le Collège, après avis successif de la Commission consultative Emploi-Formation-Enseignement et du Comité de gestion de l'Institut. (Décret – Art. 4 § 2)

§ 3. Les organismes s'engagent à **susciter, au cours des actions d'insertion, l'inscription des participants comme demandeurs d'emploi auprès de l'Office régional bruxellois de l'emploi**.

Art. 5. § 1er. Les organismes sont agréés et leurs activités sont subventionnées sur base du présent décret, pour la mise en œuvre d'une ou plusieurs opérations qui sont intégrées aux actions à promouvoir et qui relèvent des compétences de reconversion et de recyclage professionnels de la Commission.

Il s'agit :

- dans le cadre des actions d'insertion socio-professionnelle, d'opérations :
 - 1° de formation professionnelle qualifiante;
 - 2° de formation professionnelle qualifiante en alternance emploi/formation;
 - 3° de formation de base pré-qualifiante (ou pré-formation);
 - 4° d'alphabétisation;
 - 5° de formation par le travail;
- dans le cadre des actions de coordination et de concertation locales, d'opérations :
 - 6° de concertation des opérateurs locaux de formation;
 - 7° de coordination des filières de formation;
 - 8° d'initiation et de détermination professionnelle du public local.

§ 2. Les opérations de formation professionnelle qualifiante consistent :

- soit en l'apprentissage d'un métier, d'une profession, d'une fonction;

- soit en l'actualisation et la qualification dans le métier, la profession ou la fonction.
Elles doivent concourir à l'accès à un emploi qualifié dans un secteur professionnel donné, public ou privé.

§ 3. Les opérations de formation qualifiante en alternance emploi/formation consistent en des opérations de formation professionnelle organisées en alternance avec des périodes d'apprentissage professionnel prestées en entreprise, auprès d'un employeur public ou privé, dans le cadre d'un contrat d'apprentissage pour les professions salariées régi par la loi du 19 juillet 1983, d'une convention emploi/formation régie par l'arrêté royal n° 495 du 31 décembre 1986, d'un contrat de travail ou de toute autre forme contractuelle assimilée agréée par le Collège. L'apprentissage en entreprise porte sur l'acquisition de compétences professionnelles en lien direct avec le contenu de la formation et qui concourent à l'accès à un emploi qualifié dans un secteur professionnel donné, public ou privé.

§ 4. Les opérations de formation de base pré-qualifiante (ou pré-formation) consistent en l'acquisition des pré-requis professionnels et la remise à niveau des connaissances générales nécessaires à l'exercice d'un emploi ou à la poursuite d'une formation professionnelle qualifiante.

Elles consistent également en l'observation du public en situation de formation et d'apprentissage professionnel pour déceler les aptitudes physiques et intellectuelles et déterminer l'orientation professionnelle la plus favorable.

Les formations de base visent les personnes qui ne sont pas détentrices, au début de l'activité, du certificat de l'enseignement secondaire inférieur décerné par le Ministre de l'Education ou de tout autre diplôme équivalent.

§ 5. Les opérations d'alphabétisation consistent en l'acquisition des pré-requis et la remise à niveau des connaissances en matière de lecture, d'écriture et de calcul, en vue de poursuivre une formation professionnelle qualifiante ou une formation de base.

L'alphabétisation vise les personnes qui ne maîtrisent pas la lecture et l'écriture dans leur langue maternelle et qui ne sont pas détentrices, au début de l'activité, du certificat d'étude de base décerné par le Ministère de l'Education ou de tout autre diplôme équivalent.

§ 6. Les opérations de formation par le travail procèdent par une mise en situation de travail réel dans un cadre d'activités organisées au sein même de l'organisme, donnant lieu à la production, commercialisée ou non, de biens ou de services. Elles consistent en l'acquisition des pré-requis professionnels nécessaires à l'exercice d'un emploi ou à la poursuite d'une formation professionnelle qualifiante. Elles s'accompagnent nécessairement d'une formation d'une formation de base pré-qualifiante. Elles visent les personnes qui ne sont pas détentrices, au début de l'activité, du certificat de l'enseignement secondaire inférieur décerné par le Ministère de l'Education ou de tout autre diplôme équivalent.

§ 7. Les opérations de concertation des opérateurs locaux de formation qui relèvent des compétences de formation professionnelle portent sur le contenu des formations, l'articulation des divers types d'opérations de formation décrites ci-dessus, en filières de formation finalisées à l'emploi. Elles consistent en la consultation, à l'échelle local, des organismes d'insertion socio-professionnelle et des centres locaux d'enseignement technique et professionnel, d'enseignement de promotion sociale et de formation des classes moyennes.

§ 8. Les opérations de coordination des filières de formation consistent à articuler le développement des organismes de formation professionnelle menées par divers opérateurs de formation et à faciliter les passerelles de l'une à l'autre, permettant au public de se construire un itinéraire d'insertion socio-professionnelle.

§ 9. Les opérations d'initiation et de détermination professionnelles consistent en l'observation du public en situation de formation et d'apprentissage professionnel pour déceler les aptitudes physiques et intellectuelles et déterminer l'orientation professionnelle la plus favorable.

« La définition de *la formation professionnelle qualifiante* est extraite de l'arrêté de la Communauté française relatif à la formation professionnelle (AECFr 12/05/87) repris dans le décret de création de l'Institut. L'objectif opérationnel des actions dans lesquelles ce type d'opération s'inscrit vise à l'accès à un emploi qualifié dans les secteurs professionnels. »

[Commentaire de l'Article 5 § 2]

« La définition de *l'alternance emploi/formation* renvoie à la législation en la matière régie par le droit social (convention emploi/formation, contrat d'apprentissage industriel). La nécessité d'un lien pédagogique est affirmé entre les moments d'apprentissage passés en entreprise et ceux passés dans le centre de formation. »

[Commentaire de l'Article 5 § 3]

« La définition de *la formation de base pré-qualifiante*, dénommée plus communément pré-formation, est extraite de l'arrêté de la Communauté française relatif à la formation professionnelle (AECFr 12/05/87) repris dans le décret de création de l'Institut. Afin de circonscrire le public de ce type d'opération, il est proposé d'en limiter le bénéfice aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas terminé les humanités inférieures. Des dérogations à cette norme d'étude pourront être tolérées d'une manière marginale. »

[Commentaire de l'Article 5 § 4]

« Pour un bon nombre de demandeurs d'emploi, l'octroi de cours d'*alphabétisation* est apparu comme un préalable nécessaire à la poursuite d'un processus d'insertion socio-professionnelle. Les services régionaux de l'emploi et de formation professionnelle y font régulièrement recours. Il est proposé de soutenir, désormais de manière spécifique, ce type d'initiative et d'en limiter le bénéfice aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas terminé l'école primaire. Des dérogations à cette norme d'étude pourront être tolérées d'une manière marginale. »

[Commentaire de l'Article 5 § 5]

« La formation par le travail, expérimentée précédemment dans le cadre d'entreprises d'apprentissage professionnel (E.A.P.), trouve une nouvelle définition qui prescrit la mise en situation de travail productif au sein même de l'organisme. Toute forme d'organisation de stage de longue durée dans des entreprises commerciales est proscrite dans ce cadre. Ce type d'activité offre à un public en fort dénuement socio-professionnel des possibilités d'apprentissage souple et concret. Il est limité aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas terminé les humanités inférieures. . Des dérogations à cette norme d'étude pourront être tolérées d'une manière marginale. »

[Commentaire de l'Article 5 § 6]

« Les missions qui leur [aux missions locales] seraient conférées par le décret visent le développement de filières d'actions successives d'insertion socio-professionnelle articulant l'intervention locale d'opérateurs multiples (associations, centres d'enseignement...). Ainsi, les missions locales seraient chargées :

- d'animer la concertation de l'ensemble des opérateurs de formation professionnelle présents sur le terrain local (§ 7) ;
- de coordonner l'intervention des opérateurs qui participent aux différentes filières de formation (§ 8) ;
- de contribuer en amont à l'orientation du public local au travers d'activités d'initiation et d'orientation professionnelles (§ 9). »

[Commentaire de l'Article 5 § 7, 8 et 9]

PAR QUI ?

Le décret explicite de manière formelle les organismes pouvant être agréés et subventionnés :

Le Collège peut agréer des organismes d'insertion socio-professionnelle et subventionner leurs activités de formation professionnelle, en vue d'accroître les chances des demandeurs d'emploi inoccupés et peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail. (Décret - Art. 3. § 1^{er})

Sont exclus de l'objet du présent décret les organismes qui sont agréés par la Commission, pour un objet similaire, dans un autre cadre législatif, décretaal ou réglementaire, notamment en matière d'intégration et de reclassement des handicapés. (Décret - Art. 3. § 2)

Art. 6. Pour pouvoir être agréés, les organismes doivent remplir les conditions suivantes :

- 1° avoir un siège dans la Région de Bruxelles-Capitale et y exercer les activités visées par le présent décret;
- 2° être constitués en association sans but lucratif;
- 3° mener des actions en partenariat avec l'Institut conformément aux dispositions de l'article 4;
- 4° organiser dans le cadre de ces actions des opérations telles que visées à l'article 5 depuis au moins un an à la date de la demande d'agrément selon les critères déterminés par le Collège;
- 5° s'engager à se soumettre à un contrôle administratif, pédagogique et budgétaire des activités visées, selon les modalités déterminées par le Collège;
- 6° répondre aux priorités fixées par le Collège après avis de la Commission consultative Emploi-Formation-Enseignement.

Sont réputés remplir les conditions prescrites au premier alinéa, 3 et 4, les organismes qui à la date d'entrée en vigueur du présent décret mènent des actions d'insertion socio-professionnelle et des actions de coordination et de concertation locales, telles que définies à l'article 4, dans le cadre de conventions conclues :

- soit avec l'Office régional bruxellois de l'emploi en application de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 1991 autorisant l'Office à conclure des conventions de partenariat dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle;
- soit avec l'Institut en application de l'article 6 de l'arrêté de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle.

Il faudra attendre l'Arrêté de 2002 (et les accords du non-marchand) pour voir se préciser les profils et qualifications des intervenants :

Art. 54. § 1er. Le Collège finance le personnel pédagogique et de coordination pédagogique dont les qualifications sont visées à l'annexe 3NM. L'équipe de base subventionnée par le Collège pour les organismes agréés est définie en fonction du volume d'activité de l'organisme calculé sur la moyenne des trois dernières années et comprend les postes suivants :

Organisme de catégorie 1 jusque 15 000 heures/an

1 ETP formateur cl 2 ou 0.75 ETP formateur cl. 1

Organisme de catégorie 2 de 15 a 25 000 heures/an
1.5 ETP formateur cl. 2 ou 1.25 ETP formateur cl. 1

Organisme de catégorie 3 de 25 a 35 000 heures/an
1.75 ETP formateurs cl. 2 ou 1.50 ETP formateur cl. 1

Organisme de catégorie 4 de 35 a 45 000 heures/an
2 ETP formateurs cl. 2 ou 1.75 ETP formateurs cl. 1

Organisme de catégorie 5 de 45 a 55 000 heures/an
2.5 ETP formateurs cl. 2 ou 2.25 ETP formateurs cl. 1
+ 0.5 ETP coordinateur pédagogique

Organisme de catégorie 6 Plus de 55 000 heures/an
3 ETP formateurs cl. 2 ou 2.75 ETP formateurs cl. 1
+ 0.5 ETP coordinateur pédagogique

Atelier de Formation par le Travail
+ 0.5 ETP formateur cl. 2 en plus de l'équipe a laquelle leur donne droit leur
catégorie de subventionnement

Missions locales 1 ETP coordinateur pédagogique

Art. N3. Annexe III NM. - Fonctions subventionnées par secteur - diplômes requis et conditions d'accès.

10. Secteur Insertion socioprofessionnelle

- Coordinateur pédagogique : ESNU ou assimilés (CESS + 10 ans d'expérience utile)

- Formateur classe 1 : ESNU ou assimilés (CESS + 6 ans d'expérience utile ou CESI + 9 ans d'expérience utile)

- Formateur classe 2 : CESS ou assimilés (6 ans d'expérience utile)

Par expérience utile, on entend :

- Pour les formateurs : une expérience au sein d'une entreprise du secteur professionnel concerné par les formations dispensées dans la réalisation de tâches impliquant un niveau de responsabilité suffisant.

- Pour les coordinateurs pédagogiques : avoir assumé durant une période de dix ans des tâches liées a cette fonction (conception et construction de systèmes de formation, développement de dispositifs adaptés aux orientations et objectifs à atteindre, coordination et gestion des actions et projets de formation)

AVEC QUI ?

Bien que concernant un « dispositif intégré », le **décret** se contente d'affirmer le caractère impératif du principe du partenariat comme mode de travail :

Les actions à promouvoir sont mises en oeuvre par les organismes dans le cadre de conventions de partenariat avec l'Institut. Les conventions sont conclues suivant les modalités déterminées par le Collège, après avis successif de la Commission consultative Emploi-Formation-Enseignement et du Comité de gestion de l'Institut.

[Décret – Art. 4 § 2]

« Comparativement à l'ancien décret, le projet introduit l'impératif pour les organismes agréés de mener leurs actions en partenariat avec l'Institut. Les actions feront l'objet de conventions de partenariat conclues sur avis des partenaires sociaux siégeant au comité de gestion. Les services de formation professionnelle de l'Institut seront amenés à collaborer au développement des actions menées au niveau local. Le projet a été élaboré en parfaite symétrie avec les dispositions du partenariat de l'ORBEM en matière d'insertion socio-professionnelle, de telle sorte que l'ORBEM et l'Institut puissent procéder collégalement en la matière sans pour autant subordonner l'action de l'un à l'autre. »

[exposé des motifs : *Intégrer la diversité des pratiques de formation dans une cohérence régionale*]

« Ce paragraphe prescrit l'impératif de mener les actions en partenariat avec l'Institut et ce dans le cadre contractuel de conventions de partenariat. La conclusion des conventions devra recevoir au préalable l'avis :

- en premier ressort, des représentants des acteurs locaux de l'insertion socio-professionnelle siégeant à la Commission consultative Emploi-formation-enseignement,
- -et en second ressort, des interlocuteurs sociaux, représentant les patrons et les travailleurs bruxellois francophones, réunis au sein du Comité de gestion de l'Institut. »

[Commentaire de l'Article 4 § 2]

Il faut à nouveau attendre l'**Arrêté de 2002** pour que ce partenariat soit plus explicité :

En vue de promouvoir les actions visées par l'article 4 § 2 du décret, l'Institut est chargé de conclure des conventions de partenariat avec les organismes d'insertion socioprofessionnelle déterminant les opérations à mettre en oeuvre et leurs modalités d'exécutions. Ces conventions sont conclues en exécution de programmes de formation ou des cahiers des charges des missions locales et des ateliers de formation par le travail.

[Arrêté 2002 – Art. 3]

Les programmes et les cahiers sont adoptés par le Collège, sur proposition de l'Institut, après avoir sollicité l'avis successivement de la Commission consultative et du Comité de gestion.

Ils spécifient au moins :

- la nature des actions à promouvoir;
- les objectifs opérationnels qui leur sont assignés;
- les critères de sélection des actions;
- les modalités de partenariat entre l'Institut et les organismes d'insertion socioprofessionnelle;
- les modalités d'implication des organisations professionnelles représentatives du monde du travail et de l'entreprise;

- les conditions de subvention des actions, en ce compris leur financement par le Fonds social européen et les financements complémentaires visés à l'article 13, § 4 du décret;
- les modalités d'évaluation des actions.

Art. 4. Conformément à l'article 13, § 1er du décret, l'Institut peut, dans les limites budgétaires, octroyer aux organismes d'insertion socioprofessionnelle une subvention de fonctionnement. Au même titre qu'une subvention, en vue d'assurer le préfinancement des actions cofinancées par le Fonds social européen, l'Institut peut leur octroyer gratuitement une avance de trésorerie, récupérable sur le versement des fonds européens.

Art. 5. § 1. Les conventions de partenariat sont conclues par l'Institut pour une durée maximale d'un an. A l'échéance, elles se renouvellent tacitement chaque fois pour une même durée que la période initiale, à moins qu'une des parties n'y mette fin par lettre recommandée au plus tard quatre mois avant l'expiration du terme de la période en cours. L'Institut se réserve le droit de résilier avant le terme et moyennant un préavis de trois mois la convention de partenariat en motivant par écrit les raisons de cette résiliation. En cas de manquement grave du partenaire à ses obligations, l'Institut peut, à tout moment, résilier la convention.

§ 2. Les conventions ne peuvent pas avoir une portée rétroactive. Les organismes d'insertion socioprofessionnelle sont tenus d'introduire leurs propositions finalisées sur base du dossier type de l'Institut, au minimum cinq mois avant le début des opérations de formation. Après examen, l'Institut est chargé de communiquer ses décisions motivées aux opérateurs et ce dans un délai de trois mois maximum à dater de l'introduction de la proposition de partenariat en fonction des normes fixées par l'Institut, certaines propositions d'extension ou de modification d'activités sont également soumises par l'Institut.

§ 3. Tout organisme d'insertion socioprofessionnelle peut introduire auprès de l'Institut une demande de réexamen contre les décisions prises à son égard par le Comité de gestion en application du présent article et ce, dans un délai d'un mois à dater de leur notification. Le Comité de gestion a deux mois pour y donner suite. A défaut, la décision est jugée défavorable à la demande de réexamen.

§ 4. Sans préjuger d'éventuelles procédures judiciaires, l'organisme peut introduire un recours contre les décisions prises à son égard par le Comité de gestion auprès du Ministre, pour autant que le recours porte exclusivement sur l'exécution des programmes et des cahiers des charges visés à l'article 3. Le Ministre statuera sur ce recours dans les trois mois, après avoir sollicité l'avis de la Commission consultative qui aura auditionné un représentant de l'organisme.

§ 5. Le délai visés ci-dessus ne couvre pas du 15 juillet au 15 août.

Art. 6. Les conventions de partenariat précisent au minimum :

- 1° l'action ou les actions promue(s) en exécution des programmes et des cahiers des charges;
- 2° l'opération ou les opérations mise(s) en oeuvre par le ou les organismes partenaire(s);
- 3° l'opération ou les opérations mise(s) en oeuvre par l'Institut;
- 4° les modes de collaboration entre l'Institut et ses partenaires;
- 5° le ou les types et le nombre de stagiaires visés par la ou les actions;
- 6° les objectifs assignés à l'action ou aux actions;

- 7° les modes d'évaluation de la ou des actions;
- 8° le cas échéant, le montant, les conditions d'octroi et les modalités de liquidation de la subvention octroyée au(x) partenaire(s), ainsi que les modalités selon lesquelles cette dernière est récupérée par l'Institut en cas de non respect des conditions mises à son octroi;
- 9° les modalités de préfinancement par l'Institut des actions cofinancées par le fonds social européen.

Art. 7. L'Institut assure la mise en œuvre des conventions de partenariat, ainsi que le contrôle, le suivi des actions subventionnées et l'établissement un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des programmes et des cahiers des charges, qui est adressé pour avis à la Commission consultative.

Dés réception par l'Institut de l'avis de la Commission consultative, le rapport d'évaluation est soumis pour approbation au Comité de Gestion. Le rapport est ensuite communiqué pour information au Collège.

Dans le cadre de la procédure d'agrément des organismes d'insertion socioprofessionnelle, l'Institut établit pour chaque organisme un rapport d'évaluation portant sur la mise en oeuvre de leurs conventions de partenariat durant l'année écoulée pour un premier agrément et durant les trois dernières années pour un renouvellement d'agrément.

Art. 8. A titre transitoire, et jusqu'à l'adoption par le Collège des programmes et des cahiers des charges ou au plus tard le 31 décembre 2003, l'Institut est habilité à conclure des conventions de partenariat conformément à l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française relatif à la formation professionnelle du 12 mai 1987.

Art. 9. Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2003

QUAND ?

Les textes examinés ne précisent pas un moment particulier dans la trajectoire des publics pour mener les actions spécifiées par le Décret. Ces moments varient énormément d'un individu à l'autre en fonction de son parcours personnel et professionnel.

OU ?

A l'échelon local

La DRISP, dans son rapport de décembre 1992 précité (50 propositions) rappelait la démarche suivie par les autorités bruxelloises pour développer le dispositif d'insertion socio-professionnelle, une démarche « à double battant (les programmes d'une part et les cahiers des charges des coordinateurs de l'autre) [qui] concrétise le souci initial de l'Exécutif de privilégier conjointement une approche régionale ou programmatique, et une approche locale :

- **une approche locale** qui recherche au plus proche des réalités des citoyens, l'identification des besoins des populations en difficulté pour tenter d'y apporter des réponses spécifiques ;
- **l'approche programmatique** qui organise le déploiement régional des ressources et des moyens en matière d'emploi et de formation, et fixe des objectifs opérationnels distincts à chaque type d'actions d'insertion à mettre en œuvre.

Dans ses perspectives, la DRISP soulignait que « face au développement de l'exclusion sociale, il apparaît urgent de dépasser les clivages et les cloisonnements des politiques traditionnelles en la matière et de tenter d'apporter des réponses cohérentes aux populations défavorisées de ces quartiers. Il faut se donner les moyens de recomposer les politiques sociales au niveau local. Une telle démarche rejoint les préoccupations et les responsabilités des mandataires publics locaux de faire face, de manière globale, aux multiples aspects de l'exclusion dans leur commune ».

Ce qui s'est traduit par « La proximité géographique avec ce public relégué dans les quartiers défavorisés du centre constitue dans les premiers temps de l'action un atout essentiel. »

[exposé des motifs : Circonscrire le champ spécifique d'intervention de l'insertion socio-professionnelle]

« L'étendue du territoire urbain a nécessité la mise en place de missions locales à l'insertion socio-professionnelle, qui soient à la fois proches des populations locales en difficulté socio-professionnelle et capables de mobiliser en leur faveur l'ensemble des ressources d'intervention en présence sur le terrain. Le projet de décret propose de renforcer leur rôle de levier local de développement et de promoteur de synergies nouvelles (véritable « ensemblier » de l'insertion socio-professionnelle). Il leur confère plus particulièrement, dans le cadre des compétences de formation de la Commission :

- la concertation de tous les opérateurs locaux de formation professionnelle présents sur le terrain et la consultation des opérateurs d'enseignement ;
- la coordination des filières de formation favorisant l'articulation des actions et le développement des passerelles entre elles ;
- l'initiation et la détermination professionnelles du public local des demandeurs d'emploi.

(...) Ces nouvelles dispositions en matière de concertation et de coordination locales ne devront pas pour autant présager des actions de concertation et de coordination sectorielles que l'Institut mène et mènera par ailleurs en partenariat avec les organisations professionnelles. »

[exposé des motifs : Renforcer le rôle des missions locales]

Et dans le **décret** par l'article 5 § 7. :

§ 7. Les opérations de concertation des opérateurs locaux de formation qui relèvent des compétences de formation professionnelle portent sur le contenu des formations, l'articulation des divers types d'opérations de formation décrites ci-dessus, en filières de formation finalisées à l'emploi. Elles consistent en la consultation, à l'échelle locale, des organismes d'insertion socio-professionnelle et des centres locaux d'enseignement technique et professionnel, d'enseignement de promotion sociale et de formation des classes moyennes.

AND SO WHAT ?

Il s'agit ici de mesurer les effets du dispositif. Il importe de bien distinguer les **effets (outcomes) des produits (outputs)**. Comme le font remarquer Muriel Dejemeppe et Bruno Van der Linden à propos de la mesure « convention premier emploi », *"Savoir que 85.923 jeunes ont pu bénéficier d'une CPE ne nous dit malheureusement rien des résultats du plan Rosetta, c'est-à-dire de la mesure des 'effets', tant au niveau des jeunes qui en ont bénéficié que des non-bénéficiaires. Il ne dit rien sur le nombre de jeunes ayant retrouvé un emploi grâce à la CPE, ou sur les nouveaux emplois que cette politique a permis de créer."*¹⁴ Les effets induits, ou outcomes, désignent les effets, voulus ou non, sur la nature du problème social à résoudre, c'est-à-dire dans le cas des CPE, sur les difficultés d'accès à l'emploi de certains jeunes.

Dans une perspective d'évaluation, au-delà de l'identification et de la mesure des résultats, il est utile d'explicitier les critères d'évaluation qui seront privilégiés. À ce niveau, il convient de distinguer différents critères :

- ⇒ **L'Effectivité**: adéquation entre les impacts réels et les objectifs en termes de changement de comportement des groupes-cibles, objectifs qui étaient visés par la politique évaluée. On teste ici essentiellement la valeur de l'hypothèse d'intervention.
- ⇒ **L'Efficacité**: *différente de l'effectivité, mais dépend* fortement de l'effectivité. Il s'agit ici de l'adéquation entre les effets induits et les objectifs visés en termes de résolution du problème. On teste ici essentiellement la valeur de l'hypothèse causale.
- ⇒ **L'Effizienz ou efficacité allocative**. Analyse le rapport entre les ressources investies et les effets induits.
- ⇒ **La Pertinence** dimension très "politique" de l'évaluation. L'action publique mise en oeuvre est-elle bien pertinente par rapport au problème collectif à résoudre? Le problème est-il suffisamment pressant que pour justifier une action?
- ⇒ **La Cohérence**: la mesure évaluée est-elle cohérente avec les autres mesures ressortant de la même politique publique?
- ⇒ **L'Équité** : consiste à introduire les enjeux éthiques dans l'évaluation! Toute action publique a des effets distributifs ou redistributifs qui doivent être évalués en fonction de critères de justice (caractère discriminant ou non, du point de vue du sexe, de l'origine, du niveau social). Une politique pourrait parfaitement rencontrer les critères précédents, mais être néanmoins inéquitable.

Réflexions sur la méthode d'évaluation

Dans le cadre du Décret ISP, on constate que la majorité des informations disponibles sont essentiellement des « **produits** » (types de formations organisées, nombre d'heures organisées, nombre de stagiaires, leur qualification reconnue à l'entrée de l'action...).

Il n'existe pratiquement aucune information sur les « **effets** » des politiques mises en œuvre.

A l'instar de l'évaluation du fonctionnement du Parcours d'insertion en Région wallonne réalisée en 2000¹⁵, il semble nécessaire d'aborder toute analyse sous quatre angles de vue complémentaires :

- les bénéficiaires du dispositif,
- les opérateurs de formation / insertion,
- les instances de coordination,
- les employeurs.

Mesurer l'impact de la formation sur l'insertion socio-professionnelle des demandeurs d'emploi est complexe de par la multidimensionnalité des besoins des individus. Par ailleurs, ceci ne peut se réaliser qu'après analyse des buts du dispositif et par rapport aux objectifs initialement assignés à celui-ci. Ces buts sont-ils « de mission » ou de « système » ? Ces buts sont-ils opérationnels ? Le degré d'opérationnalité d'un but dépend de l'existence de critères ou indicateurs préétablis

¹⁴ Dejemeppe M., Van der Linden B., (2006), Recherche bonne évaluation, *La Libre Entreprise*, 3 juin 2006, p. 6.

¹⁵ « *Evaluation du fonctionnement du Parcours d'insertion en Région wallonne* » - Discussion papers, Olivier Lohest et Béatrice Van Haeperen, Service des Etudes et de la Statistique, avril 2001

permettant d'apprécier si le but est atteint ou dans quelle mesure il est atteint. Est-il aisé de déterminer si (ou dans quelle mesure) ce but est atteint ? Evaluer, poser un jugement sur le fonctionnement d'un dispositif présuppose donc non seulement l'identification des buts, mais aussi la possibilité de déterminer si (ou dans quelle mesure) les buts sont atteints ou pas.

D'autre part, le Décret ISP de 1995 est un décret « agréments », donc un décret « système » plutôt qu'un décret « missions ». Il s'inscrit dans un « dispositif coordonné d'insertion socio-professionnelle » que l'on veut le plus cohérent possible. Pour rappel, dans l'exposé des motifs du projet de décret, le premier chapitre « s'intitule « *Intégrer la diversité des pratiques de formation dans une cohérence régionale* ». Cette cohérence recherchée est-elle d'ailleurs « de mission », c'est-à-dire de répondre davantage aux besoins des bénéficiaires, ou « de système », c'est-à-dire de viser une meilleure articulation des opérateurs et institutions afin de mieux correspondre aux besoins exprimés par le marché du travail bruxellois ?

En termes d'objet sur lequel faire porter l'évaluation, cela n'induit-il pas également de travailler non seulement sur les résultats et les processus mais également sur le fonctionnement du « système » mis en place, et notamment sur l'application ou non de certains éléments du décret et de ses arrêtés d'application ?

Dans la deuxième optique, il paraît nécessaire d'interroger l'articulation des termes formation / employabilité / adéquation entre l'offre de qualifications et les besoins du marché du travail. « *Or, tant dans ses aspects théoriques que dans ses aspects empiriques, l'articulation de ces trois termes pose certains problèmes. L'absence de consensus sur ce que recouvrent les concepts d'employabilité et d'insertion socioprofessionnelle, les difficultés liées à l'hétérogénéité du public-cible et à la diversité des besoins des usagers, le peu d'évidence empirique de l'impact réel de la formation sur l'insertion, l'absence d'adéquation entre les besoins réels des usagers et les besoins du marché et les doutes sur la capacité de la formation à réaliser cette adéquation sont autant de sources de tensions* » estiment les auteurs de l'évaluation du Parcours d'insertion en Région wallonne.

D'autre part, dans l'analyse du contexte du dispositif, *comprendre les interactions, interdépendances et rapports de force qui structurent les relations entre différents acteurs d'une même sphère ainsi que les relations entre les différentes sphères, est une étape indispensable. A défaut, l'évaluateur risque, au mieux, de faire preuve d'une grande naïveté dans l'interprétation de ses données ou, au pire, d'être instrumentalisé ou manipulé par les personnes rencontrées selon les intérêts qu'elles défendent.*¹⁶ Il importe donc de questionner les acteurs-clés du dispositif *sur leurs intentions de départ, leurs attentes par rapport au dispositif, leurs contraintes, leurs inquiétudes, mais aussi sur la nature des rapports, hiérarchiques ou non, entretenus avec les autres acteurs-clés.* Il est également essentiel de pouvoir pointer les facteurs endogènes et exogènes aux institutions qui entravent l'efficacité de leurs actions.

Par ailleurs, évaluer le décret impose d'appréhender le plus finement possible ce qu'est l'insertion sociale et professionnelle. « *L'insertion est un processus complexe qui concerne des acteurs multiples, dont il convient d'identifier clairement les niveaux de responsabilité lors de l'évaluation des dispositifs d'insertion, sous peine de conduire inmanquablement à culpabiliser le dernier maillon de la chaîne et à faire peser sur les acteurs finaux (opérateurs de formation et personnes au chômage, etc.) des exigences et des responsabilités qui ne dépendent pas d'eux, du moins en premier lieu.* »¹⁷

Ceci tend à montrer qu'effectuer l'évaluation d'un seul maillon de la chaîne des acteurs de l'insertion n'a que peu de sens et risque même d'aboutir à des conclusions partielles, voire partiales. Les acteurs de l'insertion étant, ou devant être, des partenaires complémentaires, il importe de pouvoir mener une évaluation holistique, c'est-à-dire de prendre en considération chaque élément comme faisant partie d'un tout interdépendant. Il apparaît essentiel de considérer que les actions et résultats d'un acteur sont intimement liés aux actions et résultats des autres

¹⁶ « *L'évaluation qualitative : objectiver sans compter* », Sophie Divay, Bref du Céreq, n° 286, mai 2011

¹⁷ « *Les parcours d'insertion des chômeurs. Analyse et propositions* », Donatienne Desmette, en collaboration avec C. Jaminon, G. Liénard, G. Herman et C. Lefèvre, CERISIS, octobre 2000

partenaires du champ de l'insertion socioprofessionnelle. C'est le sens même de la volonté initiale de développer, sur le territoire bruxellois, un « dispositif coordonné d'insertion socioprofessionnelle ».

Par ailleurs, comme le recommande l'évaluation du secteur des EFT et OISP en Région wallonne réalisée par la COMASE, en 2010, « *la mesure de l'insertion socioprofessionnelle des stagiaires devrait être réalisée sur base d'une approche longitudinale. Il s'agit d'évaluer les trajectoires d'insertion plutôt que l'insertion professionnelle directe ou l'inscription dans une formation au terme de la formation en EFT et OISP. Les EFT et OISP sont, en effet, des acteurs dont l'action est un des rouages d'une trajectoire d'insertion. Le service public de l'emploi devrait être mobilisé pour mesurer les trajectoires d'insertion des stagiaires. Cette évaluation permettrait d'identifier la part des stagiaires qui accèdent durablement à l'emploi ou qui, au contraire, multiplie les formations au sein du secteur, sans accéder à des formations plus qualifiantes ou à l'emploi. Par comparaison avec un groupe témoin, l'évaluation de l'effet net du secteur en matière d'insertion socioprofessionnelle pourrait être réalisée.* »¹⁸

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler les considérations du Conseil de l'Éducation et de la Formation formulées dans son avis 48 du 7 novembre 1997 relatif aux Parcours d'insertion en régions bruxelloise et wallonne, en ce qui concerne l'emploi : « *L'importante et nécessaire mobilisation des acteurs autour du « parcours d'insertion » ne peut faire oublier que la finalité de l'insertion reste l'emploi. Les possibles vertus du parcours d'insertion ne seront opérantes que si une véritable politique de l'emploi est mise en œuvre par les responsables politiques et économiques. **Or, tant à Bruxelles qu'en Wallonie, le parcours d'insertion semble développé sans liaison directe ou particulière avec une politique spécifique et régionale de l'emploi.** Le projet repose sur le postulat que la formation conduit à l'emploi. Que se passe-t-il pour l'individu si l'emploi fait défaut à terme d'itinéraires réussis, souvent au prix d'efforts importants ? Quels sens donner dès lors aux diverses interventions institutionnelles qui ont permis une sortie positive du système ? »*

¹⁸ « *Évaluation du secteur des entreprises de formation par le travail (EFT) et des organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP)* », Rapport final, COMASE, décembre 2010

Points forts / points faibles

Points forts :

- L'ancrage local et la proximité avec le public
- L'expertise cumulée au fil des années
- La connaissance du tissu associatif et économique local

Points faibles :

- Le polysubventionnement, chaque pouvoir subsidiant exigeant des retours différents (rapports d'activité, catégories statistiques, dossiers financiers...)
- Le préfinancement par les opérateurs de nombreuses actions
- Un fonctionnement en « enveloppe fermée » : tout nouveau projet (formation innovante transférée à un opérateur) doit se réaliser aux dépens d'actions de formation précédemment réalisées par cet opérateur
- La difficulté de visibiliser les résultats des actions développées
- La difficulté de pouvoir « mesurer » l'acquisition de nouvelles compétences
- Les concurrences et tensions (voire méfiance et suspicion) entre les partenaires
- Certaines discordances entre le Décret et les cahiers des charges adoptés relatifs aux actions
- Le décalage des textes au regard de l'évolution des pratiques, avec le risque d'aboutir à une application différenciée des prescrits légaux