

---

# Les politiques d'activation sont-elles durables ?

## Le cas des « articles 60§7 » en Belgique

---

*Michel SYLIN, Université Libre de Bruxelles  
Renaud MAES, Université Libre de Bruxelles*

### **1. Contexte de la mesure « article 60§7 »**

Les krachs économiques des années 70 et le ralentissement de la croissance qui en a résulté se sont accompagnés, dans tous les pays d'Europe, d'importantes restructurations des mécanismes d'assurance-chômage et d'assistance publique. Ces refontes en profondeur se sont opérées progressivement, bien que les textes légaux aient souvent été adoptés à l'occasion de plans de réductions drastiques des dépenses publiques et de libéralisation à large échelle des services publics, plans adoptés généralement dans un contexte d'urgence<sup>1</sup>.

En Belgique, tout au long des deux dernières décennies du XX<sup>ème</sup> siècle, le modèle d'état-providence de type « bismarckien » – assurantiell-conservateur pour reprendre la classification d'Espig-Andersen (1990) – est fortement reconfiguré : le principe de la disponibilité au travail des « usagers » des dispositifs assistantiels et assurantiels devient un fondement des mécanismes d'intervention publique (Lefèvre, 2003).

A partir du milieu des années 90, la notion « d'Etat social actif » émerge lentement dans le discours politique (Hamzaoui, 2002, Reman, 2002, Cantelli, 2007). Il s'agit pour ses promoteurs, dont le socialiste flamand Franck Vandebroucke, de « responsabiliser » chacun par rapport à sa situation. Se revendiquant d'une approche de la justice sociale inspirée de John Rawls, Franck Vandebroucke annonce clairement le programme qu'il entend imposer

---

<sup>1</sup> En Belgique, le gouvernement Martens-Gol fera même voter au parlement les « pouvoirs spéciaux » lui permettant d'accélérer la mise en place des plans d'économie.

aux dispositifs assistantiels et assurantiels : « Au nom même du souci des plus défavorisés, c'est le démantèlement – par ciblage et dégraissage – de l'Etat-providence qu'un rawlsien cohérent se doit de réclamer » (Frank Vandembroucke, 1999, cité par Hamzaoui, 2002).

Au centre de l'Etat social actif, on retrouve l'hypothèse de la « nécessaire disponibilité au travail » des chômeurs et allocataires sociaux comme moyen de *favoriser l'embauche*. Dans cette logique, il faut donc pousser le bénéficiaire de mécanismes de solidarité à « *faire tous les efforts nécessaires pour accéder au marché de l'emploi* » (ONEm, 2008).

De nombreuses réformes sont prises en ce sens, qui se fondent sur deux piliers :

- l'individualisation des droits, qui trouve son illustration la plus extrême dans la contractualisation du chômage et des allocations (par exemple, la loi concernant le droit à l'intégration sociale du 26 mai 2002 met en place un principe de projet individualisé d'intégration, obligatoire pour certains candidats au « revenu d'intégration sociale ») ;
- la territorialisation du travail social, au sens d'Hamzaoui (2002), territorialisation qui voit le développement de toujours plus de mécanismes localisés au niveau des régions, des provinces et surtout des communes. En particulier, celles-ci sont amenées à prendre un rôle croissant dans le domaine de l'assistance sociale et acquièrent simultanément une autonomie accrue dans la fixation de leurs politiques dans ce domaine.

Les dispositifs dits « article 60§7 » et « article 61 » – du nom de deux articles de la Loi organique des centres publics d'action sociale (CPAS) du 8 juillet 1976 – répondent bien à ces deux fondamentaux : il s'agit d'une mesure liant l'usager et un centre via un mécanisme contractuel, elle est donc individualisée et opérationnalisée au niveau communal.

Dans cet article, nous nous focaliserons sur la mesure « article 60§7 », via laquelle le CPAS agit lui-même comme « employeur » d'un usager. Il peut soit « utiliser » l'usager ainsi embauché dans ses services, soit le « mettre à disposition » d'une organisation tierce (asbl, service public, entreprise d'économie sociale, etc.). Le principal objectif affiché de la « mise à l'emploi via art. 60§7 » est de permettre aux usagers du CPAS de recouvrer l'accès aux allocations de chômage à l'issue de cet « emploi ». Pour ce faire, l'usager est engagé pour une

durée déterminée correspondant à la période nécessaire pour qu'il puisse recouvrer cet accès.

Introduite dès 1983 à large échelle, cette mesure a été modifiée en 1999, via la loi portant des dispositions sociales diverses du 24 décembre, qui a introduit une large flexibilité horaire et en 2002, par la Loi programme du 2 août, qui a simplifié le mécanisme notamment en diminuant les contraintes sur le type de travail éligible au dispositif. Cependant, en théorie, le libre choix du travailleur quant à son emploi doit être respecté par le centre.

Un autre mécanisme fondé sur les deux piliers susmentionnés et quant à lui, déjà fréquemment décrit dans la littérature est « l'activation des chômeurs », qui connaît sa meilleure illustration avec *l'Arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi*. Le principe de ce texte est de remplacer les « files de pointage » par des évaluations au cours desquelles le chômeur doit « prouver sa disponibilité sur le marché du travail ». Ces évaluations ont lieu tout au long de la période d'indemnisation et un chômeur qui n'a pas fourni « tous les efforts » pour se rendre disponible, c'est-à-dire qui n'a pas « suffisamment » cherché « activement » un emploi, peut être sanctionné. Cette sanction peut prendre l'aspect d'une suspension temporaire de l'allocation comme d'une perte pure et simple des allocations de chômage.

Lebrun (2009) propose une revue analytique des difficultés posées par le « plan d'accompagnement des chômeurs » (PAC) de 2004. Nous ne procéderons donc pas ici au relevé des biais intrinsèques de ce plan<sup>2</sup>. Cependant, nous noterons avec Cherenti (2009, 2010) que les chômeurs sanctionnés par les accompagnateurs Office National de l'Emploi (ONEm) s'orientent fréquemment vers les CPAS. L'importance du flux vers les centres croît continuellement depuis l'entrée en vigueur du plan d'activation des chômeurs.

Si les CPAS affirment veiller à ne pas faire profiter prioritairement ces « nouveaux usagers » de la mesure article 60§7 (Cherenti, 2010), dans la pratique et en région bruxelloise, ce public spécifique entre dans les usagers les plus fréquemment orientés vers cette mesure (Maes,

---

<sup>2</sup> Plan que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de « chasse aux chômeurs » - voir par exemple CSCE (2005).

2009).

On le constate ainsi : les différentes mesures de pans distincts des politiques publiques, à savoir d'un côté le domaine de l'assurance-chômage et de l'autre celui de l'assistance publique, se combinent en participant d'un même programme de « mise à l'emploi ». Nous verrons, avec la question du « carrousel (ou cycle) de l'activation » ce qu'implique pour l'utilisateur le passage d'un système à l'autre.

Une telle combinaison des systèmes n'était pourtant pas envisagée en 1983, point de départ de l'application à large échelle du dispositif « article 60§7 ». Il s'agissait, si l'on en croit la ministre socialiste Magda De Galan (1989) de « familiariser avec l'emploi des personnes qui en sont tenues trop fréquemment éloignées ». Cette intention initiale est tombée progressivement dans l'obsolescence : progressivement, un autre but affiché du dispositif s'est en effet substitué à l'objectif premier de « familiarisation avec le monde du travail », à savoir le recouvrement des allocations de chômage par l'utilisateur (et donc, son départ du CPAS vers le chômage) à l'issue de son contrat « article 60§7 ». On retrouve cette caractéristique du « remplissage stratégique », qui veut qu'à l'intention politique initiale d'un dispositif au sens foucauldien du terme, se substituent progressivement de nouveaux buts qui sont produits par l'action de ce dispositif.

Il n'est pas anecdotique de constater que dans le jargon des acteurs de « l'assistance publique », les « articles 60 » constituent désormais un public spécifique, pour lequel il convient de concevoir des mesures distinctes (par exemple, organiser des guichets spécifiques au sein des CPAS). L'effet « performatif » de l'article 60§7 s'avère particulièrement important, montrant là encore une caractéristique du dispositif foucauldien. Il ne nous semble donc pas impropre de caractériser la mesure « article 60§7 » de « dispositif » au sens de Michel Foucault (1977 [1994])<sup>3</sup>.

## **2. Éléments méthodologiques**

---

<sup>3</sup> Toutefois, nous devons préciser qu'il s'agit sans doute plus précisément d'une composante d'un dispositif plus large de « l'action sociale », qui regroupe un large nombre de mesures spécifiques du même ordre.

Nous avons mené, entre 2009 et 2011, une étude de cas « longitudinale » visant à étudier l'efficacité du dispositif « article 60§7 » en termes de remise à l'emploi et à identifier d'autres effets éventuels de ce dispositif. Chaque année, nous avons rencontré individuellement à l'occasion d'entretiens<sup>4</sup> « semi-directifs » chaque membre d'un même groupe de « témoins » dans le but d'établir leur « parcours » à l'issue de leur contrat sous statut « article 60§7 ».

Notre échantillon initial, en juillet 2009, était constitué de 14 usagers (dont 6 hommes et 8 femmes) de CPAS bruxellois sous statut « article 60§7 ». Leur « recrutement » s'est effectué via des réseaux informels, notamment par l'intermédiaire de collectifs d'usagers, d'associations (asbl) dont les collaborateurs travaillent sous ce statut et de travailleurs sociaux. Il n'y a donc pas eu de choix délibéré de CPAS dans la « désignation » de ces témoins. Cette précaution nous semblait nécessaire vu la promotion large que les centres font des mesures articles 60 et 61, et qui aurait pu influencer sur le choix de « témoins exemplaires » pour convaincre de la pertinence de ces mesures.

Cette étude concerne exclusivement la région de Bruxelles-Capitale. Cette limite régionale n'est pas à négliger : la région de Bruxelles présente quelques particularités<sup>5</sup> dont la prise en compte est essentielle pour appréhender correctement nos résultats.

Tout d'abord, la part de population qui vit sous le seuil de pauvreté en région bruxelloise est la plus élevée de Belgique (elle est de l'ordre de 26.3% en région bruxelloise et de 14.7% en Belgique). Le taux de chômage régional y est le plus élevé (taux BIT estimé de 15.9%, soit environ le double de la moyenne nationale). Le taux d'intérimaires y est le plus élevé, particulièrement dans la tranche d'âges des moins de 35 ans. Notons que les jeunes chômeurs furent les premiers auxquels s'appliqua le plan d'activation des chômeurs.

Ensuite, il convient de noter que la tranche d'âge 25-34 ans, le niveau de qualification est le plus faible en Belgique et que 24.1% des jeunes bruxellois dans la tranche d'âge 25-34 ans ont au maximum un diplôme du secondaire inférieur, contre 16.9% de moyenne nationale. Le

---

<sup>4</sup> Nous reproduisons infra des « miettes de discours » relevées lors de ces entretiens. La retranscription se veut un maximum fidèle notamment à l'intonation des acteurs. Chaque fragment d'entretien est suivi de l'année de son obtention et d'un prénom fictif choisi par le témoin.

<sup>5</sup> On trouvera un descriptif bien plus complet de ces spécificités dans les rapports de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-capitale (e.g. 2010).

taux de décrochage scolaire y atteint 15.6%, contre 8.6% en Flandre. Les études sur le plan d'activation des chômeurs montrent que la probabilité de se faire sanctionner est bien plus grande pour un chômeur faiblement qualifié (pas de diplôme du secondaire supérieur) – voir, par exemple, Cherenti (2009).

De plus, en décembre 2010, Actiris (organisme régional en charge des politiques de l'emploi) recensait 105 718 demandeurs d'emploi inoccupés pour seulement 2 481 offres d'emploi. L'inadéquation « offres d'emplois » et « demandes » y est donc très importante, particulièrement pour les plus faiblement qualifiés (Actiris, 2010).

Enfin et en termes de précarité, d'accès à l'emploi, aux qualifications, etc., les disparités entre communes – et plus encore entre quartiers – sont criantes. Par exemple, le taux de chômage administratif variait en 2009 de 9,5 % à Woluwe-Saint-Pierre à 30,2 % à Saint-Josse-Ten-Noode. Ces caractéristiques ont évidemment un impact sur les CPAS et sur le dispositif « article 60§7 » : le flux entrant vers le CPAS est plus important dans les communes les plus défavorisées et le recours à ce dispositif plus fréquent.

Nos témoins, âgés de 20 à 50 ans en 2009, se répartissaient initialement sur les communes bruxelloises comme suit :

- 3 sont issus de communes plus « riches » (Uccle, Ixelles, Watermael-Boitsfort) ;
- 11 sont issus de communes plus « pauvres » (2 de Saint-Josse, 3 de Molenbeek, 2 de Bruxelles-ville, 3 d'Anderlecht).

### **3. Précarisés ou chanceux ?**

La sélection des fonctions occupées par nos témoins sont multiples et ne correspondent pas aux emplois dits « en pénurie » de main d'œuvre (dont la liste est établie annuellement par l'ONEm), ce qui peut sembler peu cohérent avec l'objectif affiché de la « remise à l'emploi ».

On observe à ce niveau un effet de substitution par rapport à des postes autrefois occupés par du personnel communal – parfois même statutaire. Cet effet de substitution était identifiable dès les entretiens de 2009.

« J'assure l'accueil dans le CPAS. C'est sympa comme job. Avant, il y avait une dame très chouette, elle est partie à la pension et ils ne l'ont pas remplacé. » (Marie, 2009)

« Mon rôle, ma mission, c'est l'entretien des chemins. C'est bizarre, parce que je suis le seul qui n'est là que pour quelques mois, en fait. Après, le gars que je remplace, qui s'est fait opérer, il revient. Puis, je serai envoyé vers un autre service. Je ne sais pas encore lequel. » (Yves, 2009)

« Mon boulot c'est du classement, du secrétariat, aider un peu tout le monde. Puis aussi parfois j'aide en cuisine, au restaurant de la commune. C'est un vrai boulot parce que les autres qui le font sont des fonctionnaires. T'imagines ? Je suis comme un fonctionnaire, moi. » (Johnny, 2010)

Les tâches assumées par ces articles 60§7 sont parfois très dures, s'apparentant à celles de métiers à risques. Cependant, le dispositif permet, par exemple, de contourner la législation en matière de sociétés de sécurité.

« Mon travail, c'est du gardiennage. De la surveillance, en fait. Je surveille le parking, je vois s'il y a des trucs pas nets sur le parking. » (Pedro, 2009)

« Je travaillais à faire du jardinage. Mais aussi, parfois sur des petits chantiers communaux, mais sans rien comme protection, même pas le matériel adéquat, tu vois juste une pelle, ou presque. Enfin, on va encore dire que je me plains. » (Yves, 2010)

Les « emplois » qui diffèrent fortement se succèdent parfois à un rythme soutenu.

« Je ne peux pas me plaindre : je suis éducateur de rue dans mon quartier. C'est mieux que de ramasser les poubelles ou de nettoyer à la commune ! J'ai dû faire ça, avant. Mais là, c'est bien. » (Hakim, 2009)

Plusieurs témoins ont refusé de répondre à la question « comment avez-vous choisi votre emploi ? ». D'autres mentionnent que le choix de l'emploi est rarement respecté.

« Le choix ? De quoi ? D'être à la rue ou éducateur de rue ? C'est un choix, ça ? » (Hakim, 2009)

« Je ne vois pas de quoi tu parles : le choix de quoi ? Tu as un contrat d'intégration, du coup tu prends le job. Point. » (Yves, 2009)

« J'ai jamais décidé 'ça je fais, ça je fais pas'. Quand j'ai dit : 'j'en ai marre de bosser comme un forçat dehors par tous les temps pour un paiement de merde', ils [les assistants sociaux du CPAS] m'ont appelé 'la duchesse'. » (Yves, 2010)

« Moi, j'ai choisi, j'avais le choix entre plusieurs associations. Mais je n'en connaissais aucune et l'assistante sociale m'a dit de prendre celle dont le nom était le plus joli. » (Marie, 2009)

Le caractère temporaire de leur emploi est évident pour nos témoins. Ils soulignent leur peu de perspectives à l'issue de ce dispositif.

« J'ai plusieurs collègues qui sont aussi allocataires. Une qui part, une qui vient. On retrouve le chômage, du coup, on n'est plus intéressante. Quand on va à un entretien d'embauche, que le recruteur demande 'vous avez fait quoi durant 3 ans ?' et qu'on répond 'j'ai fait hôtesse d'accueil dans un CPAS', c'est comme si tu lui racontais une bonne blague, au gars. » (Marie, 2009)

« Bah on va attendre la pension. Sans doute qu'il faudra d'abord aller au chômage, peut-être après encore le CPAS. Je ne sais pas trop. » (Pedro, 2009)

Le dispositif « article 60§7 » est à mi-chemin entre « emploi » et « aide-sociale » : concrètement, le revenu procuré par le CPAS est un revenu du « travail », même si celui-ci prend place sous un statut spécifique. On peut dès lors s'interroger sur la perception qu'ont d'eux-mêmes les « travailleurs » sous ce statut. Nos témoins relatent tous des difficultés liées à leurs conditions de travail tout en se considérant comme plus « émancipés » que les autres usagers du CPAS, voire même comme chanceux de bénéficier de ce dispositif.

« Comment je pourrais me plaindre, moi au moins je suis utile, puis je ne suis pas vraiment juste un assisté. » (Yves, 2009)

« J'ai eu ma chance, quand je travaillais un peu pour le CPAS [sous statut article 60§7]. Peut-être qu'en fait j'ai merdé, mais je pouvais plus faire la marionnette comme ça : passer euh... d'un



*boulot à la con à un autre. Enfin et maintenant je suis juste que dépendant du CPAS. » (Yves, 2010)*

*« On nous demande un peu plus que si on était des vraies employées. Moi, par exemple, j'ai un horaire plus important – enfin plus lourd – que celui des assistantes sociales, même si elles sont temps plein. Mais je ne me plains pas. » (Marie, 2009)*

*« Au début je faisais plein d'heures sup', mais bon, sans le dire. Mais le chef m'a dit d'arrêter : l'assurance couvre pas en dehors des heures normales de travail. » (Pedro, 2009)*

*« Moi j'entends aussi bien parler de tous ces profiteurs qui ne se bougent pas. Alors, moi je bosse hein. Donc, je ne profite pas, je ne suis pas un de ces chômeurs professionnels, un gars payé à rien foutre – désolé pour le vocabulaire. » (Johnny, 2010)*

Enfin, sur les 14 personnes composant le panel initial de 2009, 11 indiquaient travailler au noir en complément de leur travail sous statut article 60§7. En particulier, 9 travaillaient au noir pour l'organisation qui bénéficiait par ailleurs de leur mise à disposition.

#### **4. Quelles perspectives ?**

Nous l'avons évoqué, le but initial de l'article 60§7, à savoir « familiariser » avec le travail ou « réapprendre » à travailler, en fonction des situations a été largement supplanté par l'objectif d'un renvoi d'usagers du CPAS vers le régime du chômage. Quelles sont les conséquences de cette évolution sur le projet professionnel des usagers sous statut « article 60§7 » ?

*« J'aimerais suivre des études, mais l'assistante sociale m'a dit que ce n'est pas possible quand on est au CPAS. Je voudrais faire un truc utile, genre agronomie. » (Yves, 2009)*

*« A mon âge [50 ans], je n'ai pas vraiment le luxe du choix. Mais tu sais, j'étais un bon mécanicien avant mon accident. Je pourrais former des apprentis, je crois. Mais, c'est peut-être pas un métier. » (Henri, 2009)*

« Je pense qu'en fait c'est un peu râpé pour moi. Si je dois quand même me dire que je voudrais un boulot, je crois que ce serait en resto, en cuisine et aussi pour gérer. En fait, je suis un bon cuistot, la commune me donne souvent du travail en cuisine. J'ai aussi fait une formation en comptabilité à l'ORBEM. Je serais utile pour un resto. » (Johnny, 2011)

« Mon rêve depuis que je suis toute petite c'est de devenir infirmière. Mais bon, j'étais caissière, hein, donc tu vois, la vie. Et maintenant, être infirmière, c'est trop tard. Mais on pourrait me mettre à bosser avec des vieux, ou des malades. Aide-soignante comme on dit, j'aimerais bien ça. En plus il n'y en a pas assez à la commune. » (Anne, 2009)

« Je voudrais retrouver un boulot de secrétariat, comme j'avais en article 60. Un boulot administratif, dans une association ou quoi. Être utile et aussi me sentir utile. » (John, 2010)

Tous les travailleurs sous statut article 60§7 que nous avons interrogés faisaient part dès 2009 d'une volonté d'être « utiles ». Ils définissent un projet personnel de manière très pragmatique – et souvent désabusée. Leur projet est réaliste et concret, mais leur semble pourtant inaccessible. Ils sont par ailleurs tous très peu informés des possibilités de reprise d'études et de formations qui leur sont accessibles.

Un trait commun est aussi l'influence importante des fonctions occupées durant la période où nos témoins bénéficiaient de la mesure article 60§7 dans la définition du projet professionnel. En particulier, les quatre témoins qui furent mis à disposition d'une asbl s'occupant de questions liées à la santé et au social en ont tiré une véritable vocation. Pourtant, ce projet reste pour eux inaccessible et, pratiquement, entre 2009 et 2011, aucun ne s'est rapproché de son accomplissement.

## 5. Trajectoires

Afin d'appréhender les effets du dispositif article 60§7 (ou plus exactement, d'appréhender la tessiture des effets), nous avons isolé deux trajectoires singulières qui représentent deux situations « extrêmes ».

Hakim, 25 ans en 2009 et diplômé de l'enseignement supérieur en Haute Ecole, a bénéficié

d'un contrat sous article 60§7 à la fin de ses études d'éducateur (durant lesquelles il dépendait déjà d'un CPAS). Il a été amené, sous ce statut, à exercer la fonction d'éducateur de rue pour la commune en question. A l'issue de ce contrat avec le CPAS, il a obtenu un contrat à durée déterminée d'un an afin de monter une asbl communale visant à organiser les éducateurs de rue dans un quartier défavorisé. En 2011, il a pu être embauché par cette asbl, subsidiée par la commune et la Fédération Wallonie-Bruxelles, sous contrat à durée indéterminée.

Yves, 20 ans en 2009 et diplômé de l'enseignement secondaire inférieur, a bénéficié d'un contrat de 6 mois sous article 60§7 après avoir été privé de chômage en 2008. Il a enchaîné les jobs les plus éreintants au sein des services communaux (jardinage, travaux de voirie, etc.). A l'issue de ce premier contrat sous article 60§7, il ne pouvait pas encore récupérer le chômage. En 2010, le CPAS a proposé un renouvellement de contrat sous statut article 60§7, assorti d'un contrat individualisé d'intégration. Yves n'aurait pas respecté ce contrat en ne se présentant pas plusieurs fois d'affilée auprès des services communaux auxquels il avait été affecté. Sanctionné par le CPAS, il ne bénéficie plus que de l'aide alimentaire depuis février 2011. Largement endetté, il participe à un squat dans un immeuble désaffecté et vit essentiellement de petits boulots au noir dans l'Horeca.

On le constate, ces deux trajectoires divergent largement. Elles montrent également l'importance du cursus antérieur au passage sous statut « article 60§7 » sur les trajectoires à l'issue du dispositif. En particulier, le type de fonctions attribuées aux « articles 60§7 » dépend du niveau de diplôme. Or le type de fonctions occupées est également de nature à influencer grandement sur les possibilités d'insertion professionnelle futures. Il faut noter cependant que la trajectoire d'Hakim semble exceptionnelle : sur les 14 « articles 60§7 » suivis 2009, il est le seul à avoir obtenu un emploi par la suite.

Une autre trajectoire, sans doute moins exceptionnelle puisqu'elle est similaire à celle de 5 de nos témoins, est celle de Michèle (35 ans en 2009, pas de diplôme du secondaire supérieur, mère célibataire de 2 enfants). Sous statut article 60§7 jusqu'en septembre 2009, époque où elle a recouvré le droit en chômage, elle a ensuite été sanctionnée et est revenue au CPAS en mai 2011.

« J'aimerais faire des formations en langue. Puis alors je pourrais peut-être faire du secrétariat comme ici, mais j'aimerais bien ne pas le faire à temps plein. J'aimerais pouvoir m'occuper un peu de mes enfants. » (Michèle, 2009)

« Je suis revenue au chômage en septembre 2009. Mais j'ai été super vite sanctionnée. Là, je suis en suspension temporaire : pour le facilitateur, je passe trop de temps avec mes gosses. » (Michèle 2010)

« Oui, je suis au CPAS de nouveau mais je ne sais pas comment faire. Je ne sais plus. Moi je veux bien travailler, c'est pas ça. Mais je ne trouve pas. Je passe tout mon temps à ça, pourtant, je ne vois plus mes enfants. » (Michèle, 2011)

L'évolution des témoignages de Michèle indique une claire démotivation, un désespoir qui s'est installé progressivement au cours de son trajet. Son projet initial, pourtant construit et pragmatique, se trouve remis en cause profondément par la succession des allers-retours entre chômage et CPAS qui sont vécus comme autant d'échec.

## 6. Le carrousel de l'activation

La question des perspectives offertes par leur statut inquiète tous nos témoins. Bien que parfaitement conscients de l'échéance imposée du contrat article 60§7, ils cultivent généralement l'espoir de ne pas devoir « retomber » au chômage.

« L'assistante sociale m'a bien dit que ce boulot, c'est le temps de revenir au chômage. Mais moi j'espère qu'ils pourront peut-être me garder. » (Michèle, 2009)

« Si la commune arrive à trouver de l'argent, ils me garderont. Je voudrais rester, ils veulent me garder... » (Hakim, 2009)

« J'aimerais bien rester ici. Mais je sais que je ne pourrai pas, ils vont me remplacer par quelqu'un qui en a plus besoin. Moi je vais retourner au chômage. Puis je ne sais pas. » (Marie, 2009)

A l'origine de l'aversion pour le chômage, l'ONEm est perçue extrêmement négativement et l'organisme régional en charge de l'emploi – en l'occurrence ACTIRIS – comme inefficace.

*« L'ONEm ? Un connard avec un costume et une cravate qui te regarde de haut. Il a jugé lui, tout seul, que je n'avais pas envoyé assez de CV. Mais ça sert à quoi de postuler à des postes quand tu sais que tu seras pas embauché au final ? (...) Retourner à l'ONEm ? J'ai pas envie d'y penser, là je fais mon job. »* (Pedro, 2009)

*« A Actiris, ils m'ont proposé une formation. Tu me vois, je suis une fille tout ça. Et ils voulaient que je fasse du travail sur les chantiers, comme maçon ou je ne sais quoi. Mais moi, je tiens pas un jour sur un chantier ! Et bon, je leur ai dit qu'ils étaient mal dans leur tête. (rire) Actiris, c'est un bon nom parce que comme le yaourt ils ne tiennent pas leurs promesses. »* (Fatima, 2011)

On observe cependant, pour une série de nos témoins, des « aller-retour » entre système assurantiel et assistantiel. En poussant ce mécanisme à l'extrême, on pourrait considérer un système « éternel » dit « carrousel de l'activation » : un chômeur sanctionné passe au CPAS sous un statut de type article 60§7 ou 61, le temps de recouvrer le chômage, puis d'être sanctionné, de revenir au CPAS sous un statut de type article 60§7, etc. Cette approche purement théorique est fautive : en réalité, le nombre de « boucles » entre les systèmes assurantiels et assistantiels est nécessairement limité : les « fuites » durant la circulation entre systèmes poussent inexorablement les individus à sortir de ces boucles.

Plusieurs facteurs contribuent au décrochage du système (effet de « drop-out »). Tout d'abord, les mécanismes d'extrême précarisation sont à l'œuvre tout au long du parcours des chômeurs et usagers des CPAS. En particulier, pour ceux qui sont cohabitants ou isolés avec charge de famille, les dépenses sont toujours supérieures aux entrées, et l'endettement et le travail au noir deviennent souvent inévitables.

*« Entre la rentrée de ma fille, puis aussi la cantine, et manger, et acheter les vêtements et tout ça, moi j'ai emprunté de l'argent à mon ex-mari. Ce n'était pas bien malin. »* (Marie, 2009)

*« Il y aussi [un opérateur téléphonique] qui m'a mis sur liste noir parce que j'ai trop appelé sur mon gsm et que j'ai pas su payer la facture. Mais comment tu cherches un boulot sans gsm ? »*

(Michèle, 2010)

*« Evidemment qu'on bosse en schmet [en cachette] en plus, hein donc. Mais bon, il faut ça parce que sinon, fini les sorties en moto avec les potes et puis je ne te parle pas des clopes et d'une petite bière de temps en temps. » (Johnny, 2010)*

Ensuite, si l'on en croit nos quatre témoins qui ont été confrontés à plusieurs « allers-retours », l'attitude de l'ONEm et des CPAS deviendrait de plus en plus dure à chaque passage d'un système à l'autre.

*« Je pense que lors de mon retour au chômage, le facilitateur de l'ONEm s'est dit 'Oh encore une fille du CPAS qui va jamais trouver un emploi'. Et il s'est tout de suite mis en tête de m'imposer un contrat avec des objectifs que je ne pouvais pas atteindre. » (Michèle, 2010)*

*« Déjà quand tu t'appelles [Fatima], tu n'as pas de chance si c'est un flamand qui te voit à l'ONEm. Mais bon, là je parle en général, il y a aussi des flamands sympas. Mais bon, alors le pire c'est quand il regarde ton CV et qu'il te demande 'Et là, tu étais avec quoi comme contrat ?' Quand tu réponds 'J'étais au CPAS', je te jure, ils sourient, les gens de l'ONEm. Ça les fait rire parce qu'ils savent bien qu'on va juste repartir direct vers le CPAS. » (Fatima, 2011)*

*« Quand je suis revenue au CPAS, mon assistante sociale m'a dit 'Encore vous !' comme si j'avais voulu revenir. Et elle est pourtant très gentille, elle me parle toujours des enfants et elle m'a même donné des vêtements pour eux, c'est dire. Mais là c'était comme si j'avais fait une grosse bêtise et je me suis sentie vraiment mal. En fait, je ne suis pas capable de trouver un travail et alors, je me suis dit, c'est peut-être aussi que je ne suis pas capable d'élever mes gosses. » (Michèle, 2011)*

Enfin, certains CPAS ont une vision très dure de la sanction ONEm qu'ils interprètent comme étant la preuve que le candidat à l'aide du centre n'est pas disposé à travailler (Cherenti, 2010) – bien que ceci soit illégal<sup>6</sup>.

Le « carrousel de l'activation » est donc fortement centrifuge. A ce niveau, la trajectoire

---

<sup>6</sup> Voir Arrêt de la Cour du Travail du 24 novembre 2010 (X/CPAS Ganshoren), R.G. N°2009/AB/52087.

d'Yves résumée dans la section précédente, nous semble particulièrement exemplaire des mécanismes d'extrême précarisation qui ont pris une ampleur croissante tout au long de nos trois années d'enquête. Il faut sans doute préciser que le flux entrant de chômeurs sanctionnés vers les CPAS n'est sans doute pas indépendant d'une diminution de l'efficacité des CPAS à suivre leurs usagers au long de cette période, phénomène dont tous nos témoins font mention.

## **7. En guise de conclusions**

Nous avons étudié les impacts du dispositif « article 60§7 » en nous basant sur les témoignages de 14 usagers de CPAS bruxellois qui émargeaient à ce dispositif en 2009. Pour la plupart, ces travailleurs ont été « mis à disposition » de services communaux et d'associations. Un seul d'entre eux a trouvé un emploi à l'issue de son contrat « article 60§7 », mais il s'agit d'un travailleur qui était diplômé du supérieur et auquel le dispositif article 60§7 a permis de travailler dans le secteur correspondant à son diplôme. La majorité de nos témoins sont par la suite soit (re)devenus chômeurs, soit dépendent toujours du CPAS, éventuellement sous un autre statut.

Le parcours d'un de nos témoins illustre le mécanisme d'extrême précarisation qui est à l'œuvre tout au long des allers-retours entre dispositifs. Deux facteurs au moins contribuent à pousser les personnes à « décrocher » du système : d'une part, l'appauvrissement progressif et d'autre part, un durcissement progressif de l'évaluation des dossiers par l'ONEm et le CPAS. Ce décrochage peut pousser les personnes à la rue, et plus généralement, les amène à grossir les rangs du travail au noir. Il faut noter que les revenus procurés par leur contrat sous « article 60§7 » sont, pour tous nos témoins, largement insuffisants pour survivre. La plupart se sont endettés et tous ont travaillé au noir en complément de leur revenu déclaré et ce, durant la période de leur article 60§7 – dont une large proportion, pour l'organisation qui bénéficiaient de leur mise à disposition. Dans ces cas-là, on pourrait considérer que le dispositif permet une habitude au travail non-déclaré.

Il est également évident que le type de fonctions occupées par les articles 60§7 ainsi que les conditions de travail ne correspondent pas à la définition de l'emploi décent telle qu'elle est définie dans la loi belge. Des abus en matière de conditions de travail ont notamment poussé

la Région wallonne à interdire le recours aux articles 60§7 en 2011 – au profit de l'article 61, ce statut demeurant possible à Bruxelles et en Flandres. De plus, un effet de substitution est observable, des emplois peu qualifiés et statutaires étant remplacés par des contrats forcément temporaires de type article 60§7. Ajoutons que le libre choix de la fonction occupée est inexistante, dans la pratique, puisque refuser un contrat sous ce statut implique avec une très grande probabilité la suppression de tout revenu par le CPAS.

Tous nos témoins, à une exception près, montrent une démotivation progressive par rapport à leurs projets professionnels au fur et à mesure de leur parcours sur les trois années de notre étude. Il faut noter que la période sous statut « article 60§7 » se rapproche pour eux d'une période où ils sont « avantagés » ou, en tout cas, durant laquelle ils ne se considèrent plus comme des usagers du CPAS « assistés ». Ceci les amène à envisager des projets professionnels réalistes et relativement bien définis, bien que ceux-ci soient assortis de remarques désabusées sur la probabilité de leur accomplissement.

Il nous semble que tous ces éléments permettent de douter de l'efficacité du dispositif article 60§7 en ce qui concerne le retour à l'emploi. Ce premier travail auprès d'un panel relativement restreint met en exergue, dans ce cadre, le besoin crucial d'étudier l'impact réel de la mesure « article 60§7 » (et de son pendant « article 61 ») à grande échelle. Nous avons cependant montré qu'une telle étude ne peut s'opérer sous forme d'une évaluation durant une année : cette étude devrait nécessairement s'inscrire dans la durée mais aussi permettre le suivi d'un dispositif à l'autre et porter sur les dynamiques de transition entre ces dispositifs. Une grande attention devrait être également consacrée au contexte communal et les politiques propres de chaque CPAS, celles-ci étant déterminantes dans la manière d'appréhender « l'outil » article 60§7.

Pour conclure en élargissant les pistes pour la recherche, cette étude nous paraît exemplaire de la nécessité pour tous les chercheurs qui étudient le travail social de ne pas considérer indépendamment les pans « assistantiels » (CPAS) et « assurantiels » (chômage) des politiques publiques de cohésion sociale. D'une part, les métamorphoses de ces deux pans des politiques publiques sont cohérentes et similaires, bien qu'elles se produisent à des moments différents : par exemple, la réforme du minimex qui a créé le revenu d'intégration sociale de 2002 augurait dans nombre de ses principes l'accompagnement des chômeurs de 2004.



D'autre part, les pratiques de terrain des travailleurs sociaux affectés à un pan de ces politiques, se ressentent profondément de celles que les travailleurs affectés à l'autre pan développent. Que ce soit dans une approche basée sur le terrain ou dans une réflexion plus théorique sur l'évolution des politiques assistantielles et assurantielles, il nous semble donc nécessaire de développer une vision transversale, qui permette une approche scientifique cohérente de ces évolutions coordonnées.

### *Remerciements*

Les auteurs tiennent à remercier Valérie Desomer et Bernard Dutrieux pour les nombreuses discussions qui enrichissent largement leurs travaux, ainsi qu'Arnaud Lismond pour ses remarques essentielles sur les premiers articles tirés de cette étude.

---

## **Bibliographies**

- Actiris, *Rapport statistique annuel 2010*. Bruxelles : Actiris  
[http://www.actiris.be//Portals/1/MARCHE/Documents/fr/Rapport\\_statistique\\_2010.pdf](http://www.actiris.be//Portals/1/MARCHE/Documents/fr/Rapport_statistique_2010.pdf)
- CANTELLI F., "Juger, éprouver, équiper. Quand les politiques sociales visent l'autonomie des usagers", contribution au Colloque « L'aide sociale à l'heure des politiques d'activation des usagers : quels enjeux pour les CPAS? », Bruxelles, GRAP-ULB, 24/09/2007.
- CHERENTI, R., *Les exclusions ONEm. Implications pour les CPAS*. Namur, Fédération des CPAS, Union des Villes et Communes de Wallonie, février 2009.
- CHERENTI R., *Les sanctions ONEm, d'une sécurité sociale à une insécurité sociale : les implications pour les CPAS*. Namur, Fédération des CPAS, Union des Villes et Communes de Wallonie, mars 2010.
- Collectif solidarité contre l'exclusion – CSCE & Plate-forme contre le plan de chasse aux chômeurs, *C'est l'emploi qui est indisponible, pas les chômeurs ! Analyse de l'arrêté du 4 juillet 2004 « portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent chercher activement un emploi » au point de vue des restrictions apportées au droit au chômage*, Bruxelles, CSCE, 2005 (version 08.02.05).
- DE GALAN M., "Quel avenir pour notre modèle social ?", Conférence des Etudiants socialistes – ULB, Bruxelles, 10 février 1989.
- FOUCAULT M., "Le jeu de Michel Foucault" (1977) in *Dits et écrits*, Tome II, pages 298–329, Paris : Gallimard, 1994.
- ESPING-ANDERSEN G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press et Princeton, Princeton University Press, 1990.
- HAMZAOU M., *Le travail social territorialisé*, Éditions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002.
- LEFEVRE D., *Pour une sociologie de l'aide sociale en Belgique. Des Commissions d'Assistance Publique au Revenu d'Intégration*, mémoire de fin d'études, Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, 2003.
- LEBRUN M., "Bilan mitigé de l'activation du comportement de recherche d'emploi", *Pyramides*, n° 18 (2009/2), Bruxelles, Université Libre de Bruxelles (CERAP), pp. 209-233.
- Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010*, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2010.
- REMAN P., "L'État social actif et la protection sociale", *Démocratie*, n°18, septembre 2002.